REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE SENADORES
SECRETARÍA

Carpeta Nº 534 de 2021

Repartido Nº 371
Anexo IV
Octubre de 2021

RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

Ejercicio 2020

- Exposición de motivos del Poder Ejecutivo

XLIXa Legislatura

Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal



Exposición de motivos

Ejercicio 2020

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 3

1.1 La estrategia frente a la pandemia 5
1.2 Los aspectos estructurales 6

2 ESCENARIO INTERNACIONAL Y REGIONAL 9

2.1 Avance de la pandemia 9
2.2 Escenario macroeconómico internacional y regional 10
2.3 Perspectivas macroeconómicas internacionales 2021-2025 14

3 ESCENARIO LOCAL 16

3.1 Impacto del COVID-19 en Uruguay 16
3.2 Actividad económica 18
3.3 Sector externo 22
3.4 Mercado laboral e indicadores sociales 24
3.5 Precios y tipo de cambio nominal y real 27
3.6 Perspectivas macroeconómicas 2021-2025 30

4 RESPUESTA A LA PANDEMIA 32

4.1 Medidas sanitarias 32
4.2 Medidas relativas a la movilidad 35
4.3 Medidas de apoyo a las personas 37
4.4 Medidas de apoyo a las empresas 41
4.5 Medidas de promoción de inversiones 50
4.6 Fondo Solidario COVID-19 53

5 AVANCES EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES 57

5.1 Nueva institucionalidad fiscal 57
5.2 Reforma de la Seguridad Social 63
5.3 Mercado de combustibles 67
5.4 Ambiente de negocios 70
5.5 Mercado de valores 72

6 RESULTADO FISCAL 2020 Y PROYECCIONES 74

6.1 Resultado fiscal 2020 74
6.2 Proyecciones Fiscales 2021-2025 76

7 PROGRAMA FINANCIERO Y ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA DEUDA DEL GOBIERNO .. 82

7.1 Lineamientos estratégicos 82
7.2 Operaciones financieras del Gobierno 82
7.3 Indicadores de la estructura de deuda y calificación crediticia 88
7.4 Programa financiero del Gobierno 2021-2025 93
7.5 Dinámica de deuda y análisis de sensibilidad 97

8 SOCIAL 103

8.1 Primera infancia 103
8.2 Salud 110
8.3 Educación y cultura 118
8.4 Empleo 126

9 INFRAESTRUCTURA 129

9.1 Infraestructura vial 129
9.2 Infraestructura portuaria 131
9.3 Infraestructura ferroviaria 132

9.4 Sistema eléctrico 132
9.5 Telecomunicaciones 133
9.6 Agua y Saneamiento 134
9.7 Vivienda 134
9.8 Infraestructura educativa 136

10. AMBIENTE 138

10.1 Lineamientos estratégicos y avances en materia ambiental durante 2020 138
10.2 Los avances en la consideración de los aspectos ambientales en la política económica 143

11. DEFENSA Y SEGURIDAD 146

11.1 Actividades del año 2020 146
11.2 Acciones a futuro 148

12. INSERCIÓN INTERNACIONAL 149

13. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y COMPROMISOS DE GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS 152

14. GESTIÓN PRESUPUESTAL 160

14.1 Análisis del gasto presupuestal 2020 160
14.2 Análisis por Inciso 171

1. INTRODUCCIÓN

El año 2020 estuvo pautado por la irrupción de la pandemia provocada por el COVID 19. En Uruguay, los primeros casos fueron detectados a menos de dos semanas de inaugurado el nuevo período de gobierno. Esta situación tan particular y disruptiva que afectó al mundo entero–como lo sigue haciendo en el presente año– determinó que debieran abordarse una serie de iniciativas tendientes a minimizar los efectos adversos de orden sanitario, social y económico, al tiempo que se atendía la gestión propia de gobierno. Pese a ello, el gobierno nacional puso en marcha una serie de reformas estructurales que se entienden fundamentales para el desarrollo económico y social del país, tal como fuera manifestado en la Exposición de Motivos que acompaño a la Ley de Presupuesto Nacional.

La orientación general del gobierno nacional se basó en el respeto de las libertades fundamentales de todos los habitantes de la República a la hora de adoptar medidas para el combate a la emergencia sanitaria y en procurar contar con el mejor asesoramiento científico disponible. Asimismo, se puso a disposición de la sociedad todos los recursos necesarios para atender la emergencia sanitaria, a través de medidas que fueron implementándose gradualmente y de forma responsable. Durante 2020, Uruguay logró cifras positivas en la comparación internacional en cuanto al manejo sanitario de la pandemia.

El Presupuesto Nacional aprobado por el Parlamento se apoyó en las líneas estratégicas desarrolladas en la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. A continuación, se repasan dichos lineamientos, que han servido de orientación general a la acción desplegada durante el ejercicio 2020.

En primer lugar, se planteaba que el Presupuesto Nacional debía ser **responsable**. Las cuentas fiscales de nuestro país deben encaminarse hacia su sostenibilidad a lo largo del tiempo, como condición indispensable para la sustentabilidad de las políticas públicas y, en particular, de las políticas sociales. La pandemia obligó a movilizar todos los recursos necesarios para hacer frente a las demandas sanitarias, sociales y económicas, los cuales fueron canalizados a través del Fondo Solidario COVID-19, un fondo creado especialmente para tales efectos. A pesar de esto, se lograron ahorros en el resto de los gastos del gobierno, lo que permitió financiar en parte la respuesta a la pandemia, cumpliendo con el compromiso de no aumentar impuestos.

Por otra parte, pese a partir de una situación fiscal frágil, e incluso tomando en cuenta los gastos extraordinarios derivados de la pandemia, el gobierno logró cumplir con todos los objetivos fiscales planteados, por primera vez en muchos años.

En efecto, el resultado fiscal efectivo del Gobierno Central – Banco de Previsión Social proyectado para 2020 en el informe económico-financiero que acompañó la Ley de Presupuesto fue de -6,6% mientras que el verificado fue 6,3% (tomando como denominador el PIB estimado con base 2005 para hacerlos comparables). Respecto del déficit fiscal estructural como porcentaje del PIB, se proyectaba una reducción de 0,2 puntos porcentuales (p.p.) y se verificó una reducción de 0,3 p.p. El incremento real anual del gasto primario fue de 0,6%, por debajo de la tasa de crecimiento potencial de 2,3% que se había definido como tope en la Ley de Presupuesto. El tope legal de endeudamiento neto era de US$ 3.500 millones, mientras que el efectivamente verificado fue de US$ 3.113 millones. De esta forma, no sólo se cumplió con el cometido de responsabilidad en materia fiscal, sino en materia de credibilidad de las autoridades económicas a la hora de planificar y ejecutar la política fiscal.

En segundo lugar, se señalaba que el Presupuesto Nacional debía ser **ecuánime**, en tanto las políticas públicas deben alcanzar a toda la sociedad, teniendo especialmente en cuenta a los más vulnerables. En este sentido y en especial en el contexto que vivió nuestro país en el año 2020, debe destacarse el mayor alcance de las políticas sociales. Las transferencias sociales se incrementaron en 56% en términos reales y aumentaron en 40% la cantidad de personas beneficiarias, alcanzando a más de 840.000 de forma directa y más de un millón de forma indirecta. Asimismo, se desplegaron una serie de medidas para atender la situación de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y del empleo, cuyo efecto fue mitigar las consecuencias negativas del descenso del nivel de actividad, especialmente en aquellos sectores mayormente afectados por las restricciones sanitarias. Desde el inicio de la pandemia se puso foco en asistir a las empresas, particularmente a las más pequeñas, para que los problemas de liquidez no se convirtieran en un problema de solvencia y pérdidas irrecuperables de puestos de trabajo.

En tercer lugar, se destacaba que el Presupuesto Nacional, junto a las restantes medidas del gobierno nacional, debía ser **dinamizador** de la actividad económica. A través de un conjunto de medidas de orden fiscal y de estímulo a la inversión privada se logró incrementar la inversión. La efectividad de estas medidas se puso en evidencia en la cantidad de proyectos presentados ante la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), en el incremento en los proyectos de viviendas promovidas de interés social y en el aumento de la inversión extranjera directa. Así, la inversión extranjera directa creció 43% en 2020, alcanzando la cifra más alta desde 2012, en un contexto en que se produjo un descenso de 45% en América Latina[1]. La dinamización de la inversión es un aspecto clave para la creación de empleo, foco fundamental de la política económica tras la destrucción de puestos de trabajo que sufre el país desde 2014, agudizada por la pandemia.

En cuarto lugar, se marcaba que las políticas públicas en general, y los distintos componentes de la política económica en particular, debían ser **coherentes**. La coordinación entre las políticas fiscal, monetaria y de ingresos es una de las claves para el cumplimiento de los objetivos fiscales ya reseñados, así como el de la inflación proyectada. En efecto, debe ser destacado que se cumplió la proyección de inflación de 9,5% prevista para 2020 en la Ley de Presupuesto, con un dato efectivo de 9,4%. En la misma línea, el mercado laboral evolucionó conforme lo esperado, exhibiendo una retracción del empleo en torno al 3,5%, tal como fuera previsto en la Exposición de Motivos que acompañó a la Ley de Presupuesto. Finalmente, el PIB cayó 5,9% en 2020, por debajo de la caída de 3,5% estimada. No obstante, si se depura la cifra del cambio de metodología de Cuentas Nacionales introducido por el BCU y del cambio en la cadencia de las obras de UPM, la diferencia entre la proyección y la cifra final se reduce a menos de 1 p.p., en un contexto de elevada incertidumbre por la pandemia. Así, la coherencia y consistencia fortalecen la credibilidad ganada a partir del cumplimiento de las metas fiscales y macroeconómicas en 2020.

En quinto lugar, se señalaba que el plan que se proponía desarrollar el gobierno nacional debía ser **transparente**. En todos los temas del quehacer estatal y en su relación con la sociedad se ha cumplido esta premisa, brindando información detallada sobre los distintos temas, desde la evolución de la pandemia a anuncios de medidas por parte de autoridades, así como la publicación de informes, comparecencias parlamentarias y conferencias de prensa, entre otras instancias. Este ha sido un avance claramente visible en la información con que ha contado la ciudadanía, difundida a través de un sistema de prensa libre por el que el país es reconocido históricamente.

[1] World Investment Report 2021, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations, 2021.

1.1 La estrategia frente a la pandemia

Desde marzo de 2020 se tomaron medidas necesarias y oportunas desde el punto de vista sanitario, asegurando todos los recursos para hacer frente a esta nueva realidad que golpeaba al Uruguay y al mundo, incluyendo equipos, respiradores, tests diagnósticos, ampliación de la capacidad de las camas en CTI y, a partir de que estuvieran disponibles, las vacunas. Nuestro país tuvo, por tanto, desde el primer momento, la tranquilidad de saber que no faltarían recursos para atender una situación pautada a nivel internacional por la incertidumbre. Para ello, el gobierno implementó una política de gasto público que permitió ahorros a nivel del gasto estructural o permanente, para volcarlos a la atención transitoria de la emergencia sanitaria. Un aspecto clave en este sentido fue la creación del Fondo Solidario COVID-19, mediante la Ley Nº 19.874, que permitió distinguir entre los gastos estructurales y los derivados de la pandemia. Esta Ley brindó transparencia respecto a los recursos destinados a la atención de las necesidades generadas por la coyuntura sanitaria, al tiempo que contribuyó a la distinción entre el resultado fiscal estructural y el efectivo durante esta coyuntura. Esto permitió atender las necesidades de la pandemia, al tiempo que se lograron ahorros en los egresos estructurales[2].

Al mismo tiempo, se entendió necesario contar con el mejor asesoramiento científico, por lo que el 16 de abril de 2020 se instaló oficialmente el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) cuya coordinación fue encomendada a los Dres. Rafael Radi, Henry Cohen y Fernando Paganini. El trabajo conjunto entre autoridades de gobierno y el grupo científico fue clave para la toma de decisiones a lo largo de todo el período, que puso de relieve la calidad técnica y el compromiso con el país de la comunidad científica nacional.

Desde el punto de vista económico y social el gobierno nacional desplegó un plan de acción dinámico, coherente, comprensivo y responsable. La estrategia se basó en el análisis permanente de la información, con una estrategia de apoyos amplios y graduales a medida que la pandemia se extendía en el tiempo.

El plan de acción, por tanto, fue dinámico, como queda en evidencia en los siguientes capítulos de este informe, en que se detallan las medidas adoptadas[3]. Fue coherente, en la medida en que las distintas acciones de orden sanitario, social y económica estuvieron coordinadas a través de la participación de los organismos competentes en cada materia. Fue comprensivo, en tanto las personas y empresas abarcadas. No solo fue importante desde el comienzo, sino que fue creciendo a lo largo del tiempo, procurando en todos los casos atender los problemas emergentes. Y fue responsable, lo que permitió sostener las medidas a lo largo del tiempo y su carácter incremental en los casos en que fue necesario.

A modo de ejemplos concretos pueden resaltarse en materia de atención a la población más vulnerable el incremento de los montos de varios programas existentes como la Asignación Familiar – Plan de Equidad (AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social (TUS), así como la creación del mecanismos del "cupón canasta" distribuido fundamentalmente a través de la aplicación *TuApp,* que procuró alcanzar precisamente a la población más vulnerable que no era beneficiaria de otros programas existentes o lo eran muy parcialmente.

[2] El Fondo Solidario COVID-19 totalizó egresos por US$ 727 millones corrientes en 2020, mientras que el ahorro total alcanzado en Gobierno Central-BPS alcanzó los US$ 1.792 millones. Si se analiza en precios constantes, dicho ahorro fue de US$ 356 millones, al tiempo que por su parte las EEPP vieron disminuidos sus egresos en US$ 281 millones.
[3] Puede consultarse la lista completa de medidas organizadas por temas en https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/medidas-gobierno-sanitaria-emergencia-sanitaria-covid19

En materia de empleo, se flexibilizó el acceso al seguro de desempleo, se ampliaron las posibilidades de acceso al Fondo Nacional de Salud (FONASA) y se creó el seguro de desempleo parcial, una herramienta utilizada ampliamente por las empresas para mantener a sus trabajadores, pese a la disminución del nivel de actividad. Estas medidas permitieron mitigar los impactos de la pandemia sobre el empleo.

En cuanto al apoyo a las Mipymes se destaca el programa llevado adelante por el Sistema Nacional de Garantías (SIGA), especialmente la línea SIGA Emergencia que atendió con importantes garantías estatales, tope a la tasa de interés y reducción de comisiones a este segmento de empresas que representan el 94% de las empresas privadas, emplean al 67% de los trabajadores privados y representan el 40% del PIB. También fueron relevantes las exoneraciones tributarias introducidas a partir de 2021 y los programas de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), atendiendo especialmente la situación de las empresas más chicas y que, por lo tanto, podrían enfrentar mayores inconvenientes.

La prolongación e intensificación de la pandemia durante 2021, llevó al gobierno a reforzar los recursos para responder a las demandas en materia sanitaria, social y económica. Se ha estimado que los egresos del Fondo Solidario COVID-19 en el presente año alcanzará los US$ 980 millones. El foco del Fondo para 2021 está puesto en el rubro salud, con US$ 420 millones que incluyen los gastos en vacunas e insumos sanitarios, medidas para la reactivación y el empleo con US$ 350 millones que incluyen las medidas tributarias para las Mipymes, y los seguros de empleo y enfermedad y la atención a las personas más vulnerables con US$ 210 millones, que incluyen las asignaciones a las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) y el “cupón canasta” mediante la aplicación TuApp, entre otros.

La atención a la situación de las Mipymes seguirá siendo indispensable. Los instrumentos para apoyarlas, como el nuevo seguro de desempleo parcial, nuevos créditos de ANDE, incluyendo préstamos a tasa cero, así como la continuidad del programa SIGA con las líneas SIGA Emergencia y SIGA Impulso, dan cuenta del constante esfuerzo en la materia. Especialmente importante son las Leyes Nº 19.942 y Nº 19.956 que permiten la exoneración de aportes para estas empresas, con beneficios particularmente potentes, como la exoneración total de los aportes patronales a la seguridad social a los rubros más afectados.

Las nuevas medidas de apoyo social, incrementales respecto a las del año anterior, así como los nuevos recursos para poner el foco en la primera infancia como política de Estado, dan cuenta del acierto del plan dinámico, coherente, comprensivo y responsable llevado adelante.

1.2 Los aspectos estructurales

Al mismo tiempo que se enfrentaba a la pandemia, el país puso en marcha un conjunto de reformas estructurales relevantes, algunas que recogían amplios consensos pero no habían logrado llevarse adelante, otras respondiendo a compromisos asumidos por el gobierno nacional y otras, producto de las nuevas necesidades y demandas de la sociedad.

A continuación, se destacan algunos aspectos de las principales reformas que se llevan adelante. En primer lugar, la puesta en marcha de la nueva institucionalidad fiscal, que cumplirá nuevos mojones durante el presente año. Como queda expuesto en el presente informe, se ha avanzado con la instrumentación de la regla fiscal, herramienta fundamental para la sostenibilidad de las cuentas públicas y la estabilidad macroeconómica del país.

La reforma de la seguridad social también ha avanzado de acuerdo a lo previsto y la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) ya publicó su informe sobre el diagnóstico del sistema, junto a otro conjunto de documentos de análisis sumamente valiosos luego de un amplio diálogo social. Próximamente se contará con sus recomendaciones para poder encarar una de las principales reformas que se debe el Uruguay en términos de equidad intergeneracional y sustentabilidad fiscal.

La reforma respecto a la fijación del precio de los combustibles también constituye una innovación importante. Contar con criterios objetivos para la determinación de un precio fundamental de la economía basado en parámetros técnicos y conocidos es un avance que beneficiará al país en su conjunto, al tiempo que permitirá en el mediano plazo mejorar un aspecto clave de la competitividad del país.

El cuidado del ambiente fue definido como una prioridad por el gobierno nacional. A la creación del Ministerio de Ambiente como principal innovación institucional, se le sumó en la Ley de Presupuesto, la declaración de la relevancia en materia presupuestal y se procuró incorporar la temática en la política económica. Junto a otro conjunto de medidas que se desarrollan más adelante se puede apreciar como este aspecto fundamental para el futuro de nuestra sociedad y cada vez más valorado a nivel internacional, juega un rol destacado en el conjunto de políticas desplegadas.

Adicionalmente, se están tomando medidas orientadas a la mejora del clima de negocios y promoción de la inversión, al tiempo que se busca impulsar la profundización del mercado de valores. En materia de empleo se tomaron medidas específicas y actualmente se encuentra a estudio del Parlamento un Proyecto de Ley que procura mejorar el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes, los trabajadores mayores de 45 años, las mujeres y las personas con discapacidad.

Por otra parte, la pandemia reveló una vulnerabilidad social de carácter estructural. Una de las principales innovaciones de la presente Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal es la disposición de un incremento presupuestal establecido para la primera infancia. Históricamente la pobreza en nuestro país ha tenido rostro de niño, lo que se propone comenzar a revertir, no solo con más recursos, sino con mejores políticas integrales de atención a la primera infancia. Asumir esta deuda que el país tiene como sociedad para avanzar en materia de inclusión, también redundará en la mejora de la movilidad social, aspecto clave para la mayor equidad con el fin de brindarle más y mejores oportunidades a nuestros niños. El plan de acción en primera infancia para los próximos años supone una serie de medidas coyunturales de respuestas a la pandemia, así como estructurales. Estas se centrarán fundamentalmente en brindar un mayor acceso a educación inicial a los niños de 0 a 3 de los hogares más vulnerables.

Además, se contempla un incremento transitorio de $2.500 entre setiembre y diciembre de 2021 de las transferencias AFAM-PE. El apoyo monetario será complementado con el reforzamiento de las políticas de acompañamiento a embarazadas y familias con niños de entre 0 y 3 años en contextos críticos.

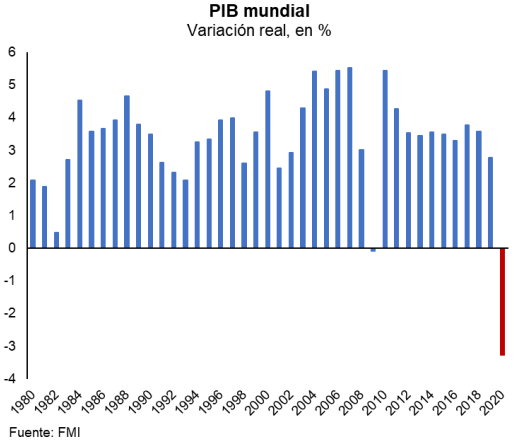
Mediante los programas de integración social y urbana se busca fortalecer y aumentar la atención integral en contextos urbanos precarios, donde se concentra la pobreza infantil. Es de vital importancia que los niños en su primera infancia vivan en un hábitat saludable, así como en un entorno barrial y comunitario adecuando.

Para poder seguir avanzando hacia mejores políticas sociales y de bienestar para toda la población, es necesario continuar en la búsqueda de eficiencias en el gasto estructural, aquel que no depende de la coyuntura actual. Se ha demostrado que es posible ahorrar en gastos permanentes para volcar recursos hacia las necesidades emergentes de la pandemia y es indispensable seguir en esa línea hacia adelante. La optimización del gasto público es una tarea permanente en la que se seguirá avanzando.

Esta Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, partiendo del precedente de la Ley de Presupuesto Nacional y del conjunto de medidas adoptadas por el gobierno, permite sentar las bases para alcanzar un nuevo círculo virtuoso de crecimiento económico y desarrollo social. La recuperación económica basada en el incremento de la inversión y la generación de puestos de trabajo es uno de los principales desafíos para el resto del quinquenio. El compromiso del gobierno nacional para lograr que los uruguayos al final del actual período gocen de mayor bienestar, sigue intacto.

2 ESCENARIO INTERNACIONAL Y REGIONAL

Durante 2020 el escenario macroeconómico internacional se vio afectado por una recesión mundial cuya profundidad sólo fue superada en el último siglo y medio por las dos guerras mundiales y la Gran Depresión. El Producto Interno Bruto (PIB) mundial se contrajo 3,3% en el promedio del año, incrementando los niveles de pobreza a nivel global. La pandemia no solo fue la causa de una gran pérdida de vidas y un fuerte deterioro económico, sino que es de esperar que genere efectos adversos duraderos en la actividad económica mundial y en los ingresos de las personas.



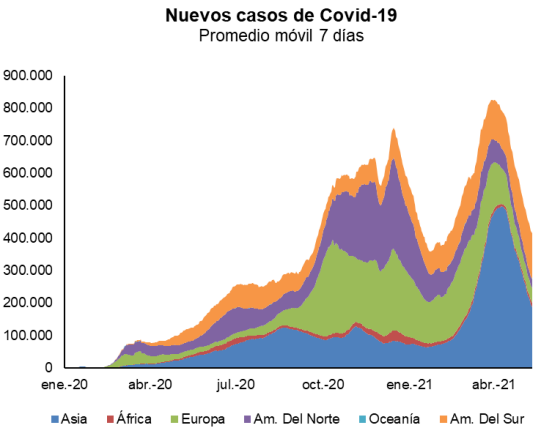
Si bien la economía mundial ha comenzado a dar señales de recuperación, ésta es heterogénea entre países y sectores. Se espera que la recuperación mundial se fortalezca a medida que avance la vacunación y se recompongan la confianza, el consumo, la inversión y el comercio. Las perspectivas difieren entre regiones, estando condicionadas por el avance del virus y la vacunación, así como por las políticas económicas implementadas. El fuerte crecimiento de los precios de las materias primas, y los programas de expansión fiscal generan incertidumbre sobre la evolución de los precios y las tasas de interés globales.

2.1 Avance de la pandemia

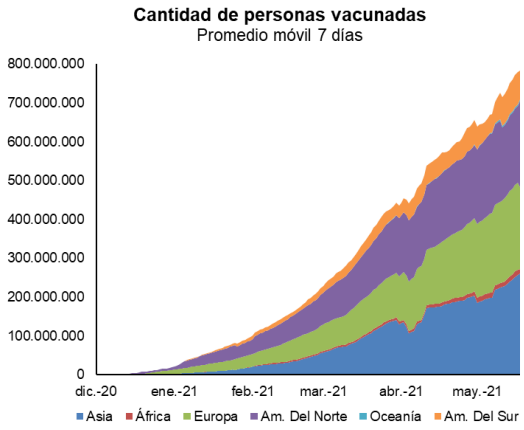
Al cierre de este informe, la cantidad de casos activos de COVID-19 en el mundo alcanzaba aproximadamente 11,5 millones de personas. Desde que se detectaron los primeros casos en Wuhan, China, alrededor de 180 millones de personas han cursado o están cursando la enfermedad. Las muertes por COVID-19 se aproximan a los 4 millones de personas.

El COVID-19 ha seguido extendiéndose, viéndose afectadas todas las regiones del mundo, con un aumento constante de los casos confirmados en algunos países y nuevos brotes en otros. Los nuevos brotes del virus se han producido en diferentes momentos del tiempo, registrando tasas de infección diarias mayores en cada ola. Las nuevas variantes que se identificaron originalmente en Brasil, India, Sudáfrica y el Reino Unido actualmente circulan por el mundo entero. La evidencia sostiene que estas nuevas cepas pueden tener una mayor tasa de propagación, así como consecuencias más severas en la salud. Todos los países siguen siendo vulnerables a nuevos brotes mientras el virus siga circulando, en medio de una cobertura de vacunas muy desigual. América se destaca por ser el continente con mayor cantidad de contagiados con cerca de 70 millones de infectados.

La vacunación contra el COVID-19 comenzó en diciembre del pasado año en China, Estados Unidos, Reino Unido y Rusia. Las campañas de vacunación se están acelerando en muchos de los países avanzados y en algunos países en vías de desarrollo, generando que cada día más personas sean vacunadas alrededor del mundo. Actualmente cerca del 10% de la población mundial ha recibido al menos una dosis de alguna vacuna contra el COVID-19. Sin embargo, este porcentaje es dispar entre regiones.



Fuente: Our World in Data



Fuente: Our World in Data

A pesar del crecimiento en los casos positivos, las medidas de confinamiento parecen estar disminuyendo en la mayoría de los países. Las medidas de control de la pandemia se han vuelto más específicas y menos perturbadoras desde el punto de vista económico.

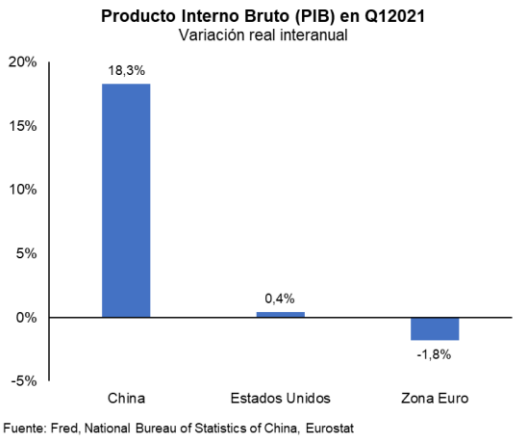
2.2 Escenario macroeconómico internacional y regional

Los impactos de la pandemia se reflejaron en los niveles del PIB de los diferentes países durante 2020. Las principales economías del mundo verificaron una fuerte recesión, con la excepción de China, que logró crecer a pesar del impacto del COVID-19. La actividad se contrajo 6,6% en la zona euro, y 3,5% en EE.UU.

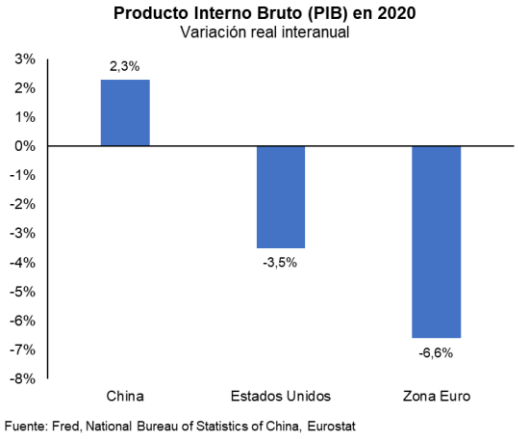
En el primer trimestre del presente año, la actividad de las economías avanzadas estuvo impulsada por una sólida recuperación en **Estados Unidos**, que creció 1,6% en términos desestacionalizados respecto al trimestre anterior. Este crecimiento se explica por el avance de la vacunación, así como por los efectos de las fuertes ayudas fiscales, que generaron un aumento de los ingresos personales que impulsaron el consumo, y se espera se consolide a medida que los hogares reduzcan su tasa de ahorro. Se aguarda que la economía supere los niveles pre-COVID entre el segundo y tercer trimestre de este año.

China registró en el primer trimestre del año un crecimiento récord, producto de la menor base de comparación. Mientras que en 2020 el crecimiento se explicó básicamente por mayor inversión pública y exportaciones, en lo que va de 2021 responde al mayor consumo interno.

La recuperación de la **Zona Euro** ha disminuido su ritmo debido a las medidas restrictivas impuestas en los primeros meses del año, así como al lento despliegue de las vacunas. Cabe destacar que los comportamientos fueron dispares entre los países de Europa. Francia verificó un crecimiento interanual en el primer trimestre del año, mientras que el PIB de Alemania, España e Italia se contrajo. Se espera que la Zona Euro experimente una fuerte recuperación en el segundo semestre de 2021.



Fuente: Fred, National Bureau of Statistics of China, Eurostat



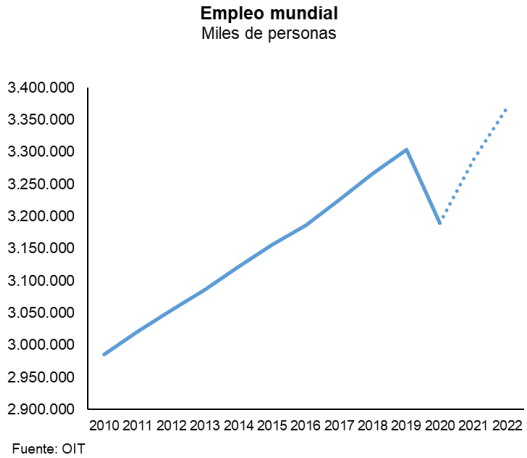
Fuente: Fred, National Bureau of Statistics of China, Eurostat

El mercado de trabajo se ha visto seriamente afectado. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2020 la cantidad de personas activas en el mercado laboral mundial se redujo en 114 millones de trabajadores. El 70% de dichas pérdidas se explica por la creciente inactividad, y el restante por el aumento del desempleo. Esto se tradujo en una reducción de la tasa de participación de la población activa mundial en 2,2 p.p. en 2020, hasta el 58,7%.

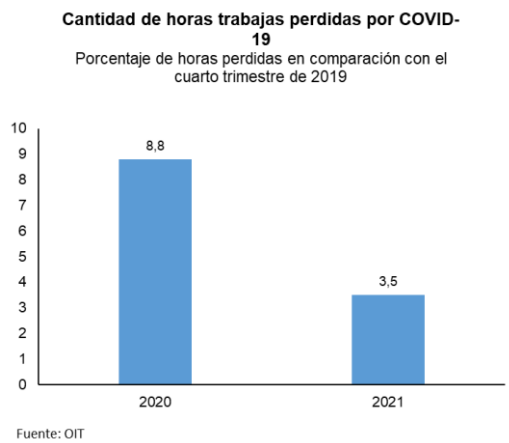
Las tasas de desempleo se incrementaron alrededor de 1,5 p.p. por encima de los promedios previos a la pandemia, tanto en las economías avanzadas como en mercados emergentes y en desarrollo.

Por otro lado, se calcula que en 2020 se perdió el 8,8% del total de horas de trabajo con respecto al cuarto trimestre de 2019. Esto equivale a las horas trabajadas en un año por 255 millones de trabajadores a tiempo completo. El impacto es aproximadamente cuatro veces mayor que el observado durante la crisis financiera de 2008. Alrededor de la mitad de estas horas de trabajo se perdieron como consecuencia de la reducción de jornadas laborales de quienes conservaron su puesto de trabajo, mientras que la mitad restante se debió a la destrucción de empleo.

Aunque los mercados laborales se están recuperando, el empleo a principios de 2021 sigue estando muy por debajo de su nivel pre pandemia. Los índices de pérdidas de horas de trabajo se han mantenido altos debido a las recurrentes olas de COVID-19 y al avance más lento de lo previsto de las campañas de vacunación. En función de esto, la OIT espera que en 2021 se pierdan 3,5% del total de horas de trabajo con respecto al cuarto trimestre de 2019.



Fuente: OIT



Fuente: OIT

La pérdida total de horas de trabajo se ha traducido en una fuerte caída de los ingresos laborales y en un aumento de la pobreza. Se calcula que los ingresos del trabajo a nivel mundial fueron 8,3% menos de lo que habrían sido sin pandemia. El Banco Mundial estima que en 2020 la cantidad de personas pobres como consecuencia de la pandemia sería de entre 119 millones y 124 millones[4].

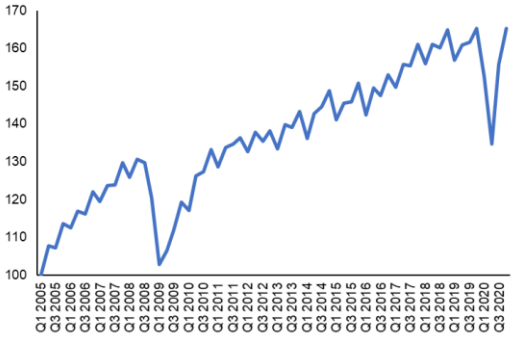
Se espera que el COVID-19 cause daños duraderos en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables y profundice la desigualdad de ingresos y de género. Esto se explica por las consecuencias que tuvo la pandemia en las mujeres, los niños y los trabajadores no cualificados e informales, así como sus efectos adversos sobre la educación, la salud y el nivel de vida. Las pérdidas de aprendizaje han sido más graves en los países de bajos ingresos, que han tenido más dificultades frente al cierre de las escuelas, y sobre todo para las niñas y los alumnos provenientes de hogares de bajos ingresos. Las desiguales consecuencias negativas en materia de escolarización podrían amplificar aún más la desigualdad de ingresos en el futuro.

Las medidas restrictivas impulsadas por los gobiernos para contener la propagación del COVID-19 afectaron la logística de las operaciones de comercio exterior, elevando los costos y tiempos. Esto, sumado al cierre temporal de fábricas, dificultó el normal abastecimiento de las cadenas globales de valor, impactando negativamente en el comercio internacional. Según estimaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2020 el intercambio internacional de bienes tuvo su peor año desde la última crisis económico financiera internacional (2008-2009), con una caída de 5,3%. Las menores restricciones mundiales a la movilidad que se aplicaron en la segunda mitad de 2020, permitieron que en el cuarto trimestre el comercio internacional volviera a situarse en niveles cercanos a los de 2019.

Los efectos de la pandemia sobre el comercio internacional de mercancías fueron heterogéneos entre regiones. Si bien en todo el mundo se registraron descensos tanto de las exportaciones como de las importaciones, en el caso de América del Sur el mayor impacto se vio en las importaciones con una caída de 9,3%, mientras que las exportaciones disminuyeron 4,5% en 2020.

Para 2021 la OMC prevé que el comercio internacional mundial se expanda 8%, mientras que, en América del Sur, se espera una recuperación de las exportaciones e importaciones de 3,2% y 8,1% respectivamente. Todas estas estimaciones están sujetas a una gran incertidumbre dependiendo de la evolución de la pandemia.

Volumen de comercio mundial de bienes
Índice base 2005=100



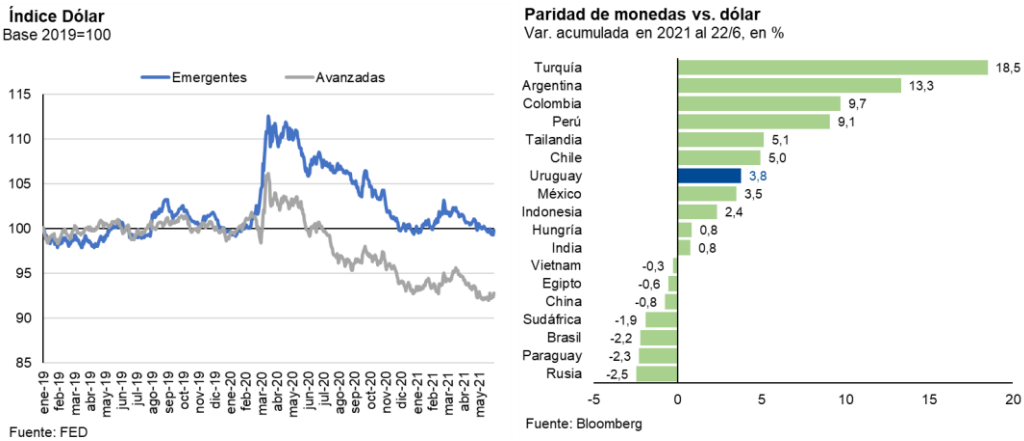
Fuente: UNCTAD

[4] Calculado como la diferencia entre la pobreza proyectada con pandemia y sin ella. Personas que deben vivir con menos de US$3,2 por día en términos de paridad de poder adquisitivo.

A nivel de los mercados financieros, 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 de 2020, para recuperarse posteriormente. Esta recuperación llevó a que varios índices cerraran el año acumulando ganancias significativas. De hecho, en los primeros meses de 2021, ha prevalecido el clima de optimismo en los mercados, alentado por el mantenimiento de las políticas monetarias expansivas y el inicio de la vacunación en varios países.

Los precios de las materias primas registran importantes aumentos en lo que va de 2021, superando incluso niveles pre pandemia. Estas subas responden a la mayor demanda debido a la recuperación mundial y el ajuste al alza en las perspectivas de crecimiento, y cuellos de botellas logísticos. Asimismo, en algunas materias primas como el petróleo, inciden factores de oferta específicos.

Si bien inicialmente la pandemia provocó un fortalecimiento generalizado del dólar a nivel global, este efecto se fue revirtiendo a lo largo de 2020. Como consecuencia, su cotización registró a finales de 2020 descensos importantes frente a las principales divisas internacionales, revirtiendo casi en su totalidad el aumento registrado en los meses iniciales de la pandemia y en algunos casos ubicándose en valores menores.



Este comportamiento fue consecuencia de la respuesta de política económica que se observó a nivel global para mitigar los impactos de la crisis, incluyendo despliegues de paquetes de estímulo fiscal y medidas extraordinarias de relajamiento monetario, como recortes masivos en las tasas de interés y/o adopción de nuevos programas de compras de activos por parte de los bancos centrales.

La **actividad regional** se vio fuertemente afectada en 2020. **Brasil** registró una contracción de 4,4% promedio anual, desempeño que fue mejor al que se esperaba al inicio de la pandemia. El mejor desempeño sobre finales de 2020 permitió que la actividad recuperara los niveles pre-pandemia (se situó 1,2% por debajo del cierre de 2019), ubicándolo entre los países de la región con menor contracción de su producto bruto interno.

La actividad económica registró un crecimiento de 1,2% en el primer trimestre de 2021 en términos desestacionalizados frente al último trimestre de 2020 y de 1% en la comparación interanual, retornando a niveles similares a los registrados a fines de 2019. Por el lado de la demanda, se destacó el aumento de las exportaciones y el fuerte incremento de la inversión, exhibiendo subas de 3,7% y 4,6% frente al trimestre inmediato anterior, respectivamente. El consumo privado se mantuvo prácticamente incambiado en el primer trimestre del año. A nivel

de sectores, el crecimiento fue generalizado, destacándose el buen dinamismo del agro y la industria, que registraron en el primer trimestre subas de 5,7% y 0,7%, frente al trimestre inmediato anterior.

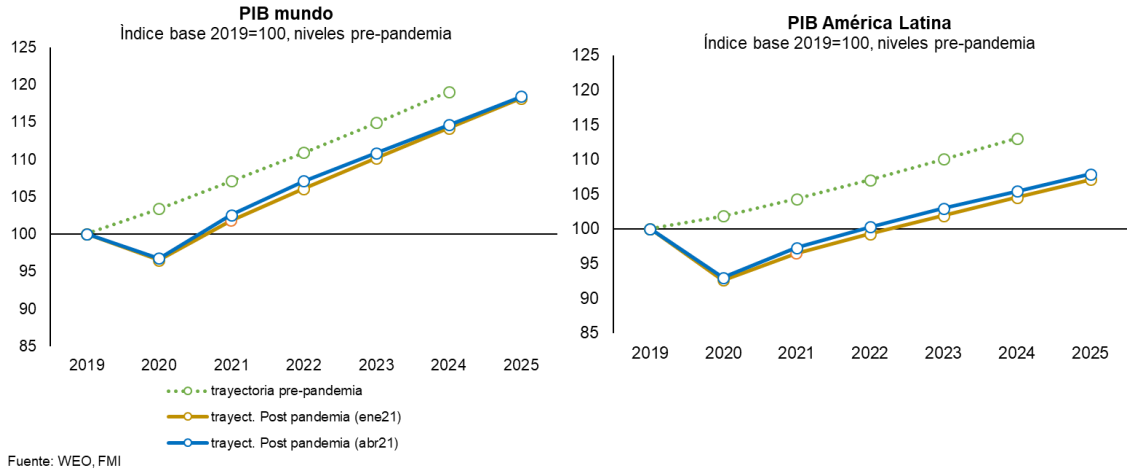
Los indicadores de avance de abril muestran señales mixtas. Mientras que las ventas minoristas registran un crecimiento de 1,8% en términos reales respecto a marzo, la producción industrial cae 1,3% respecto a marzo.

Argentina resultó fuertemente afectada por la pandemia. La actividad económica se contrajo 9,9% en 2020, profundizando la recesión vigente desde 2018. El primer trimestre de 2021 muestra una incipiente recuperación, que no logra consolidarse. La actividad económica acumuló en el primer trimestre del año un crecimiento de 2,3% respecto al trimestre inmediato anterior (desestacionalizado) y 2,4% frente a los niveles de hace un año, aunque ubicándose 3% por debajo de los niveles de fines de 2019 (pre- pandemia)[5]. Mientras la producción industrial registró en abril un incremento mensual de 0,3%, la actividad de la construcción cayó 2,2% por tercer mes consecutivo, acumulando una baja de 4% en lo que va del año.

2.3 Perspectivas macroeconómicas internacionales 2021-2025

Transcurrido más de un año desde la declaración de pandemia, las perspectivas mundiales siguen siendo muy inciertas. Las nuevas mutaciones del virus y los rebrotes en varios países son motivos de incertidumbre a pesar del avance de la vacunación y las diferentes políticas económicas desplegadas para mitigar los impactos de la pandemia.

De acuerdo con el informe *World Economic Outlook* (WEO) del Fondo Monetario Internacional (FMI) de abril, para 2021 se prevé un crecimiento de 6% para la economía mundial, recuperación que dejará al mundo operando en niveles de actividad por debajo de los que se habrían observado sin pandemia (ver gráfico) y mostrando crecimientos desiguales entre países. Según el FMI en 2024 el PIB mundial se ubicaría 4% por debajo del nivel que pautaría la trayectoria pre-COVID para ese año.



Fuente: WEO, FMI

Es de esperar que Estados Unidos crezca 6,4% en el marco de un fuerte impulso fiscal. La economía china mostrará una fuerte recuperación, con un crecimiento esperado en torno a 8,4%. El crecimiento de la Zona del Euro será más modesto, en torno a 4,4% este año.

[5] Según el Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE).

En cuanto a la región, las perspectivas para este año parecen ser más favorables, luego de la fuerte contracción registrada en 2020. Las proyecciones de crecimiento para Brasil han sido corregidas al alza, desde 3% hace unos meses a 5% según los últimos datos. Para 2022, los analistas esperan un crecimiento de 2,2% y para los siguientes años (2023-2025), un crecimiento del nivel de actividad en torno a 2,5%. En el caso de Argentina las expectativas también han sido corregidas levemente al alza, desde 5,5% a 6%. Para los próximos años, se aguarda un crecimiento más moderado, en torno al 2,5%[6].

En lo que respecta a las condiciones financieras, el escenario base supone que la política monetaria de la Reserva Federal de EE.UU. (FED) seguirá siendo acomodaticia. Esto implica cambios graduales, sin dar lugar a importantes volatilidades en los mercados financieros que afecten la afluencia de capitales hacia economías emergentes y el costo de financiamiento de dichos países. Se prevé que la *Federal Fund Rate* permanezca entre 0%-0,25% este año y el próximo, comenzando a aumentar a partir de 2023. Pese a esto, si la reciente aceleración de la inflación en EE.UU. se hiciera permanente, podría llevar a la FED a elevar la tasa de interés antes de lo previsto. Vale notar que el Comité de Política Monetaria de la FED en su última reunión del pasado 16 de junio, ratificó nuevamente el rumbo actual de la política monetaria y mantuvo la tasa entre 0%-0,25%, disipando por el momento un cambio de rumbo.

Conforme a la recuperación mundial proyectada, se prevé que la mayoría de los precios de los *commodities* suban este año y muestren una tendencia relativamente estable en los siguientes años. Concretamente, para el caso del precio del barril de petróleo se prevé que suba en 2021 (55% en la variedad Brent, referencia de nuestro país) desde el bajo nivel de 2020, en parte como consecuencia de los recortes de la oferta instituidos por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP+)[7]. Los precios de los *commodities* alimenticios también pautan una trayectoria ascendente para este año, traccionados fundamentalmente por el repunte de China y de EE.UU., lo que beneficiaría a algunos productos de la oferta exportadora uruguaya.

Escenario macroeconómico internacional

	2019	2020	2021*	2022*	2023*	2024*	2025*
PIB (var. real, en %)							
Mundo	2,8	-3,3	6,0	4,4	3,5	3,4	3,3
Economias avanzadas	1,6	-4,7	5,1	3,6	1,8	1,6	1,5
Estados Unidos	2,2	-3,5	6,4	3,5	1,4	1,5	1,6
Zona Euro	1,3	-6,6	4,4	3,8	1,9	1,6	1,4
Economias emergentes	3,6	-2,2	6,7	5,0	4,7	4,6	4,5
China	5,8	2,3	8,4	5,6	5,4	5,3	5,1
Argentina	-2,1	-10,0	6,0	2,6	2,5	1,7	1,6
Brasil	1,4	-4,1	4,9	2,2	2,5	2,5	2,5
Tasa de interés (FED, cierre, en %)	1,6	0,1	0,1	0,3	0,5	2,4	2,4
Inflación internacional (var. prom. anual, en %)	3,5	3,2	3,5	3,2	3,1	3,1	3,1
Pr. commodities alimenticios (var prom. anual, en %)	-3,1	1,7	13,9	-2,0	-0,5	0,1	0,0
Pr. petróleo Brent (US$ por barril)	64,0	42,3	65,4	65,5	64,5	65,0	65,0

Fuentes:
Informe de las Perspectivas de la Economía Mundila, abril 2021, FMI
Reserva Federal de los Estados Unidos
Banco Central de Brasil
Banco Central de la República Argentina
Bloomberg

[6] Último Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) realizado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA).
[7] Organización de Países Exportadores de Petróleo, incluida Rusia y otros exportadores que no pertenecen a la OPEP.

3 ESCENARIO LOCAL

Al igual que el resto de las economías del mundo, en 2020 Uruguay se enfrentó a un escenario macroeconómico inédito, dominado por la irrupción de la pandemia provocada por el COVID-19. Esta provocó shocks en el frente externo como interno, afectando la demanda y la oferta. La gestión de la pandemia principalmente se basó en el apoyo sanitario, social y económico a la sociedad en su conjunto, priorizando a la población más vulnerable. Esto permitió atemperar los impactos económicos. No obstante, la actividad económica se contrajo, al igual que en la mayor parte de los países de la región y del mundo.

Si bien la actividad volvió a caer en el primer trimestre de 2021, los indicadores adelantados observados en el segundo trimestre muestran señales alentadoras. En este contexto es de esperar que la economía crezca a un ritmo de 3,5% este año. El avance de las reformas estructurales, junto al rápido progreso de la vacunación y la superación de los efectos de la pandemia, sustentan una proyección de crecimiento a un ritmo promedio anual de alrededor de 3% en los próximos años.

3.1 Impacto del COVID-19 en Uruguay

Desde el inicio de la pandemia el 13 de marzo de 2020, se detectaron más de 360.000 casos positivos y se registraron 5.524 muertes por COVID-19 en Uruguay. Actualmente hay aproximadamente 17.000 casos activos[8]. La evolución de la pandemia fue dispar en 2020 y 2021, habiéndose profundizado en los primeros meses de este año y cediendo en las últimas semanas.

Concomitantemente con la agudización de la pandemia, el 23 de febrero del presente año se lanzó el plan de vacunación masiva. Hasta el momento, el gobierno cuenta con 7.450.000 dosis de vacunas. Las dosis se han administrado de forma progresiva y escalonada, priorizando a la población con riesgo de exposición, con riesgo de enfermar gravemente y en situación de vulnerabilidad social.

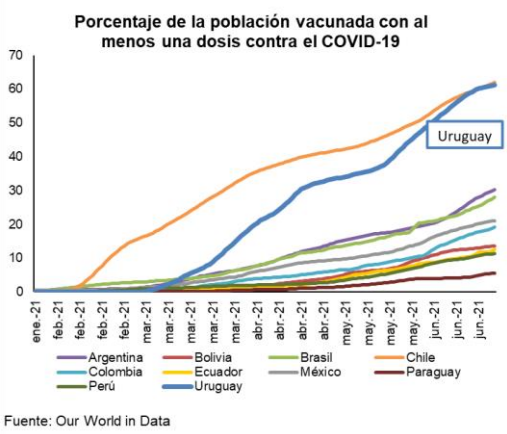
La celeridad del plan de vacunación ha determinado que Uruguay tenga una de las tasas de vacunación más altas del mundo y la segunda más alta de América Latina. De acuerdo a *Our World In Data*, al cierre de este informe, Chile lidera en Latinoamérica alcanzando una tasa de 65,5% de población vacunada con al menos una dosis, seguido por Uruguay que registra una tasa de 63,3%. Dicha cifra alcanza el 70% si se incluye a los uruguayos que tienen día y hora para vacunarse o están en lista de espera. El porcentaje de población que cuenta con las dos dosis ya supera el 46%.

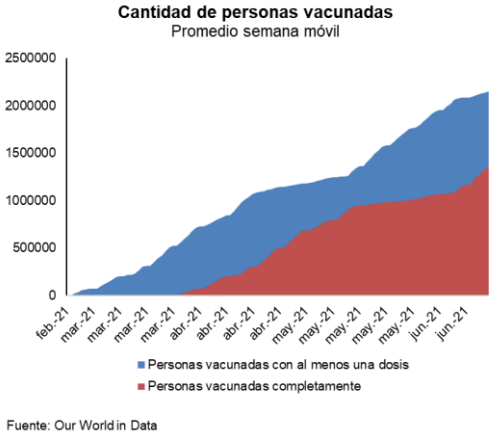
De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 70% de la población debe estar inmunizada (15 días después de la segunda dosis) para alcanzar la inmunidad de rebaño. Se estima que Uruguay podrá lograrlo sobre la primavera.

La vacunación parece estar mostrando resultados favorables, y hoy en día la política de vacunación es una de las principales políticas económicas, por su impacto en la renormalización de las actividades económicas y sociales. Durante el mes de junio se ha observado una clara tendencia a la baja en el número diario de contagios, de fallecimientos y el número de personas en terapia intensiva (CTI). Por otro lado, la tasa de reproducción del virus, que representa el

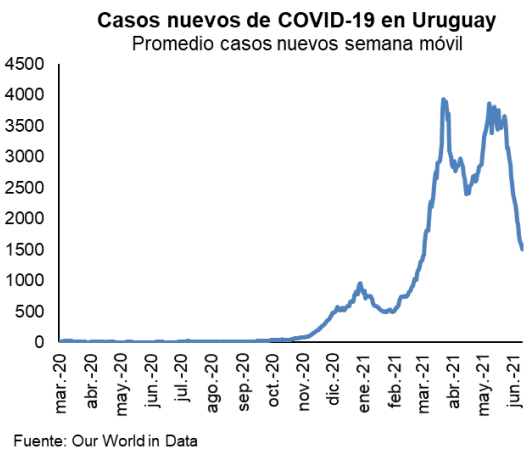
[8] Datos al 24 de junio.

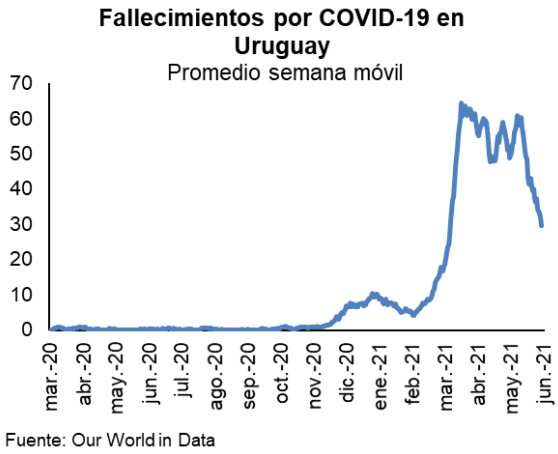
número promedio de nuevas infecciones causadas por un único individuo, registró en junio valores inferiores a uno. Esto implica que cada caso positivo contagia a menos de una persona, lo que genera que la población contagiada disminuya gradualmente.





El gobierno ha apelado a la libertad responsable de los ciudadanos y no ha decretado cuarentenas obligatorias, a la vez que se han tomado medidas de restricción de la movilidad para contener la propagación del virus. La gradualidad de las medidas se ha intensificado de acuerdo a la evolución de la situación sanitaria. De acuerdo al Índice de Rigurosidad (*Stringency Index*) elaborado por la *Blavatnik School of Government* de la Universidad de *Oxford*, durante 2020 la mayor rigurosidad en las medidas se dio en la primera quincena de abril, poco tiempo después de detectarse los primeros casos en el país. El valor máximo del índice fue alcanzado en marzo del presente año, debido al reforzamiento de las medidas orientadas a reducir la movilidad, en un contexto de aumento de los casos (asociados a la cepa P1). Estas medidas incluyeron el cierre de las oficinas públicas, la suspensión de la presencialidad en la educación y eventos de entretenimiento. Sumado a esto, el gobierno continuó llamando a los ciudadanos al cumplimiento de la libertad responsable para reducir la movilidad de cada ciudadano, según sus posibilidades.



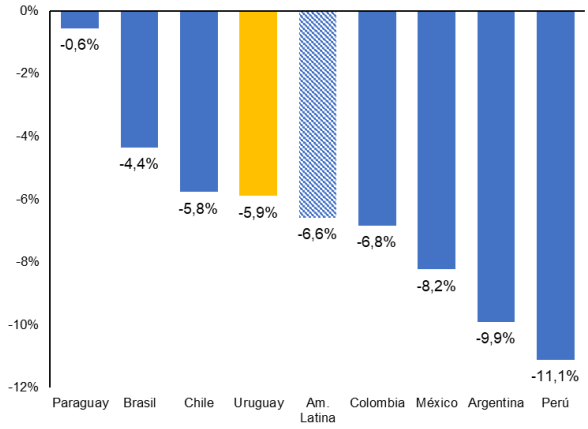


3.2 Actividad económica

El Producto Interno Bruto (PIB) se contrajo 5,9% en 2020, de acuerdo a la publicación de las nuevas Cuentas Nacionales con año base 2016. Las medidas asociadas a la pandemia afectaron la movilidad de las personas, la presencialidad en la educación y el normal funcionamiento de los establecimientos productivos. Si bien, en la Exposición de Motivos que acompañó a la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024, se proyectaba una contracción de 3,5% anual en 2020, la diferencia entre el dato proyectado y el dato publicado por el BCU responde, entre otras razones, al cambio de metodología en las Cuentas Nacionales implementado a partir de diciembre de 2020, así como a cambios en la cadencia de las inversiones de la nueva planta de celulosa de UPM. Se estima que el primer efecto explica 0,8 p.p. de la caída referida en 2020, mientras que los cambios en la realización de obras por parte de la empresa UPM explican otro 0,8 p.p. de la caída del PIB informada por el BCU con base 2016. Por tanto, depurando de tales efectos, la caída del PIB habría resultado en 4,3% real, es decir, menos de 1 p.p. respecto a lo estimado en la Ley de Presupuesto 2020.

La caída de la actividad económica uruguaya en 2020 fue menor a la registrada en el promedio de los principales países de América Latina, tal como se muestra en el gráfico siguiente.

Variación real del PIB en la región, 2020



Fuente: Organismos estadísticos de cada país

La caída del PIB fue generalizada entre todos los sectores de actividad, con la excepción de la *Construcción* que creció 1,8%, como resultado principalmente de la construcción de la tercera planta de producción de celulosa, el ferrocarril central y las obras conexas. Es importante destacar también, el crecimiento interanual de 5,8% del sector *Agropecuario, Pesca y Minería* en el segundo semestre de 2020. Esto se explica por las buenas cosechas agrícolas de los cultivos de invierno, la recuperación de la faena de ganado, el crecimiento de la producción lechera, la buena actividad silvícola y un escenario internacional más favorable. Sin embargo, el crecimiento de la segunda mitad del año no logró contrarrestar la caída interanual de 6% de los primeros seis meses de 2020, y el sector se contrajo 0,4% en el promedio del año. Esta caída se explicó principalmente por la sequía que afectó las cosechas de verano y por la contracción de la demanda global de materias primas. Las actividades de *Comercio, Alojamiento y Suministro de Comidas y Bebidas* y *Salud, Educación, Actividades inmobiliarias y Otros servicios*, fueron las más afectadas por la pandemia, explicando gran parte de la contracción de la actividad económica durante 2020.

Producto Interno Bruto, enfoque de la producción

Variación real, en %

	2019		2020	
	Variación	Incidencia	Variación	Incidencia
Agropecuario, Pesca y Minería	-0,3	0,0	-0,4	0,0
Industria manufacturera	-3,7	-0,4	-5,6	-0,6
Energía eléctrica, Gas y Agua	13,2	0,4	-12,5	-0,4
Construcción	5,2	0,2	1,8	0,1
Comercio, Alojamiento y Suministro de comidas y bebidas	0,6	0,1	-9,1	-1,2
Transporte y almacenamiento, Información y Comunicaciones	3,5	0,3	-6,5	-0,6
Servicios financieros	1,2	0,1	-0,4	0,0
Actividades profesionales y Arrendamiento	-0,2	0,0	-10,6	-0,8
Actividades de administración pública	1,2	0,1	-0,5	0,0
Salud, Educación, Actividades inmobiliarias y Otros servicios	-1,2	-0,3	-7,0	-1,7
VALOR AGREGADO A PRECIOS BÁSICOS	**0,4**	**0,3**	**-5,9**	**-5,3**
Impuestos menos subvenciones a los productos	0,1	0,0	-5,4	-0,6
PRODUCTO INTERNO BRUTO	0,4	0,4	-5,9	-5,9

Fuente: BCU

Desde el enfoque del gasto, la contracción observada en 2020 se explica tanto por la caída de la demanda interna como externa. Respecto de la primera, el crecimiento de la formación bruta de capital no fue suficiente para compensar la contracción del consumo privado y público. Exportaciones e importaciones de bienes y servicios se vieron afectadas por el contexto doméstico y global. La mayor caída de las exportaciones (16,2%) que de las importaciones (10,8%) determinó un deterioro del balance comercial con el exterior.

Producto Interno Bruto, enfoque del gasto

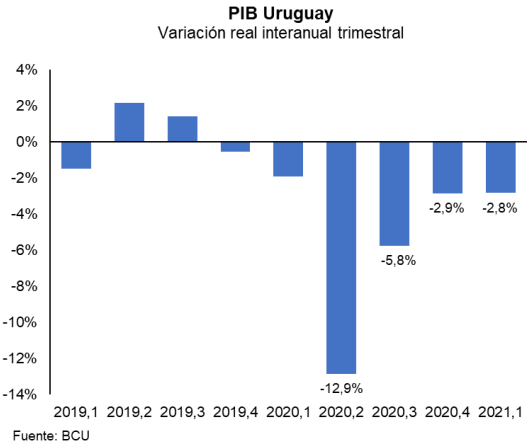
Variación real, en %

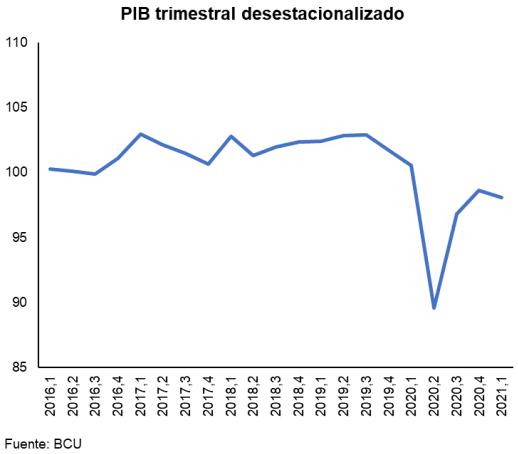
	2019		2020	
	Variación	Incidencia	Variación	Incidencia
Gasto de Consumo Final Hogares	0,5	0,3	-6,2	-3,9
Gasto de Consumo Final Gobierno e ISFLSH	1,1	0,2	-6,4	-1,0
Formación Bruta de Capital Fijo	0,8	0,1	-0,5	-0,1
Variación de existencias	-188,4	-0,9	-291,5	1,3
Exportaciones de bienes y servicios	3,6	1,0	-16,2	-4,6
Importaciones de bienes y servicios	1,5	-0,3	-10,8	2,5
PRODUCTO INTERNO BRUTO	0,4	0,4	-5,9	-5,9

Fuente: BCU

El análisis trimestral refleja que la mayor contracción se dio en el segundo trimestre del año (alcanzando una caída de 12,9%). Como fuera explicado, dicho periodo fue el de mayores restricciones a movilidad. A partir de entonces la economía comenzó a mostrar señales de recuperación. En términos desestacionalizados y en relación al trimestre previo, el PIB creció 8% en el tercer trimestre y 1,7% en los últimos tres meses de 2020.

En el primer trimestre de 2021 la economía uruguaya registró una leve caída de 0,5% respecto al trimestre inmediato anterior (en términos desestacionalizados) y una contracción interanual de 2,8%, en línea con lo esperado. Cabe recordar que la irrupción de la pandemia en Uruguay fue el 13 de marzo de 2020, por lo cual durante el primer trimestre de dicho año los efectos de la misma no afectaron los ingresos por turismo.





Desde el enfoque de la producción, la caída del primer trimestre se explica, principalmente, por los sectores *Salud, Educación, Actividades Inmobiliarias y Otros servicios* y *Comercio, Alojamiento y Suministro de comidas y bebidas*. En contraposición, los sectores *Agropecuario, Pesca y Minería* y *Construcción* crecieron en términos anuales.

Producto Interno Bruto, enfoque de la producción

Variación real interanual, en %

	2020 Q4		2021 Q1	
	Variación	Incidencia	Variación	Incidencia
Agropecuario, Pesca y Minería	7,8	0,5	10,4	0,6
Industria manufacturera	-2,6	-0,3	0,7	0,1
Energía eléctrica, Gas y Agua	-21,9	-0,6	-6,1	-0,2
Construcción	7,5	0,4	3,3	0,1
Comercio, Alojamiento y Suministro de comidas y bebidas	-8,4	-1,1	-6,0	-0,8
Transporte y almacenamiento, Información y Comunicaciones	-0,8	-0,1	-4,6	-0,4
Servicios financieros	-0,4	0,0	-0,9	0,0
Actividades profesionales y Arrendamiento	-1,4	-0,1	-7,0	-0,5
Actividades de administración pública	0,3	0,0	2,5	0,1
Salud, Educación, Actividades inmobiliarias y Otros servicios	-6,0	-1,5	-6,9	-1,8
VALOR AGREGADO A PRECIOS BÁSICOS	**-3,1**	**-2,7**	**-3,1**	**-2,8**
Impuestos menos subvenciones a los productos	-1,1	-0,1	-0,5	-0,1
PRODUCTO INTERNO BRUTO	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8

Fuente: BCU

Desde la perspectiva del gasto, los componentes con mayor incidencia negativa fueron el *Consumo privado* y las *Exportaciones de bienes y servicios,* ambos afectados por las restricciones sanitarias. En la caída de las exportaciones de servicios se destaca la fuerte incidencia de la caída del ingreso de turistas al país. Por su parte, el *Gasto de consumo final de gobierno e ISFLSH* aumentó por el mayor consumo de servicios de educación pública y salud. La *Formación bruta de capital fijo* creció al impulso de las obras asociadas a la instalación de la tercera planta de celulosa y al Ferrocarril Central.

Producto Interno Bruto, enfoque del gasto

Variación real interanual, en %

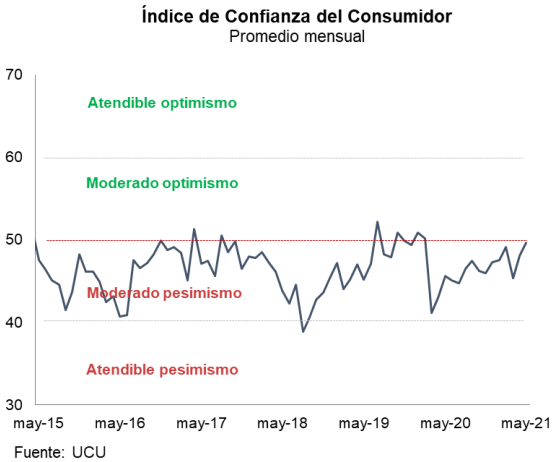
	2020 Q4		2021 Q1	
	Variación	Incidencia	Variación	Incidencia
Gasto de Consumo Final Hogares	-5,0	-3,1	-4,2	-2,7
Gasto de Consumo Final Gobierno e ISFLSH	-5,7	-0,9	4,6	0,8
Formación Bruta de Capital Fijo	11,8	2,1	14,5	2,0
Variación de existencias	-566,9	1,1	-39,9	-0,4
Exportaciones de bienes y servicios	-13,5	-3,6	-13,3	-3,5
Importaciones de bienes y servicios	-7,2	1,7	-4,7	1,1
PRODUCTO INTERNO BRUTO	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8

Fuente: BCU

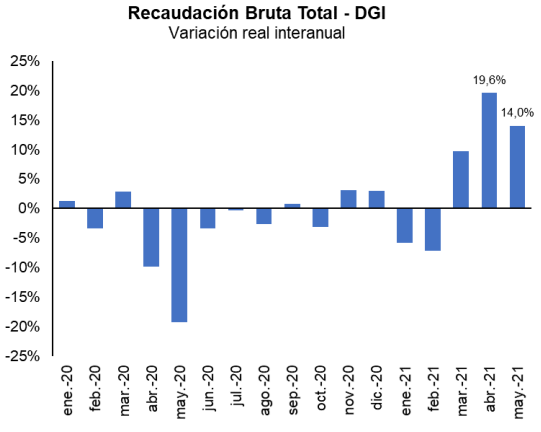
Pese a la contracción evidenciada en el primer trimestre del año, los indicadores de actividad muestran señales alentadoras para el segundo trimestre. En efecto, en el bimestre abril-mayo el Índice de Confianza del Consumidor acumuló un crecimiento de 10,4% respecto a igual período de 2020. En el mes de mayo, el Índice alcanzó 49,7, el mayor puntaje desde marzo 2020, situándose muy cerca del límite de moderado optimismo (>50). La recaudación bruta total de la DGI creció interanualmente 16,8% en términos reales en abril-mayo. Dicho aumento obedece a un crecimiento generalizado de los principales impuestos[9].

El Índice de Volumen Físico (IVF) de la industria manufacturera registró un aumento interanual de 24,5% en abril. Dicho guarismo no implicó únicamente una fuerte aceleración interanual, sino también un aumento con respecto a abril 2019 de 2,9%. Si se excluye la refinería de ANCAP, la industria manufacturera creció 25,3% interanual en abril. Las ventas de automóviles 0 km acumularon en abril y mayo un crecimiento de 209% respecto a igual período del año anterior. La inversión también muestra señales de mejora al amparo del avance de la construcción de la nueva pastera y de los proyectos presentados ante la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), siendo de esperar que dicha tendencia continúe en el resto del año.

El sector agropecuario también muestra un buen desempeño. En el acumulado abril-mayo la faena bovina creció interanualmente 30%, explicado principalmente por las exportaciones y la fuerte demanda china. Asimismo, la remisión de leche a plantas industriales registró un aumento de 6% en dichos meses comparado con igual bimestre del año anterior, y creció 13% en la comparación con abril-mayo 2019.



Fuente: UCU

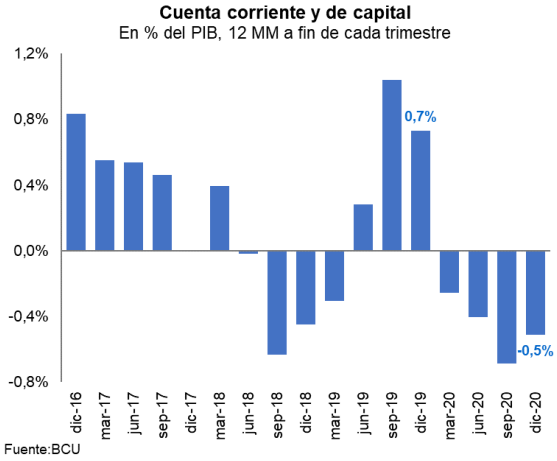


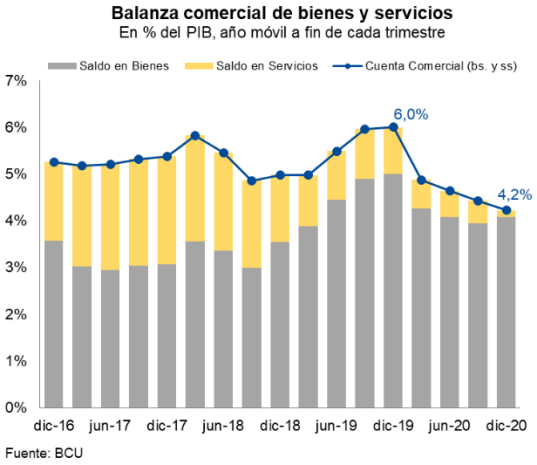
Fuente: DGI

[9] En dicho bimestre, la recaudación de IVA creció 18%, la de IMESI 54,5%, el IRAE 13,1% y el IRPF 10,3% en términos reales en comparación con igual período de 2020.

3.3 Sector externo

En 2020, y en el marco de la crisis desatada por la pandemia, la economía uruguaya registró un déficit por transacciones corrientes y de capital con el resto del mundo por US$ 276 millones (0,5% del PIB), lo que implicó un deterioro de más de un punto porcentual respecto de 2019, cuando se registró un superávit de 0,7% del PIB (US$ 449 millones).





Esta evolución fue producto, por un lado, del deterioro en el saldo de la Cuenta Corriente, que pasó de un superávit de 1,3% del PIB en 2019 a un déficit de 0,5% del PIB. Por otro lado, incidió la reducción del déficit de la Cuenta Capital, que pasó de un déficit de 0,6% del PIB en 2019 a un saldo equilibrado.

El comportamiento negativo de la Cuenta Corriente se produjo fundamentalmente como consecuencia de la reducción de US$ 1.400 millones en el saldo comercial de bienes y servicios, resultado de la crisis ocasionada por la pandemia a nivel global. El resultado de la balanza comercial de bienes alcanzó a US$ 2.191 millones en 2020, lo que supuso una reducción de US$ 879 millones respecto a 2019, como consecuencia de una mayor contracción de las exportaciones (-14,7%) que de las importaciones (-9,9%). A su vez incidió la evolución del pago de ganancias y dividendos de multinacionales.

La reducción de las exportaciones de bienes fue generalizada a nivel de productos y destinos, siendo la mayor caída registrada en la última década. Entre los productos de exportación que más incidieron en el descenso del total exportado se destacan la pasta de celulosa, la soja y la carne bovina. En contraposición, se observó un buen desempeño del sector arrocero.

A nivel de destinos, las principales mermas se dieron en las exportaciones dirigidas a los socios extrarregionales, registrando un descenso de 30% a la Unión Europea (por menores ventas de celulosa) y de 24% hacia China (por menores ventas de soja y carne bovina). Pese a esto, China continuó siendo el principal destino de las exportaciones de bienes, representando 27% de las mismas, seguido por Brasil (15%). En cuanto a la región, mientras las exportaciones a Argentina se contrajeron 15%, las ventas hacia Brasil mostraron una suba de 1%.

El petróleo fue el rubro de mayor incidencia en la contracción de las importaciones de bienes, debido a la reducción del precio de crudo, que mostró una caída en valor de 24%. Del mismo modo, se verificó una reducción de 7% en las importaciones de suministros industriales

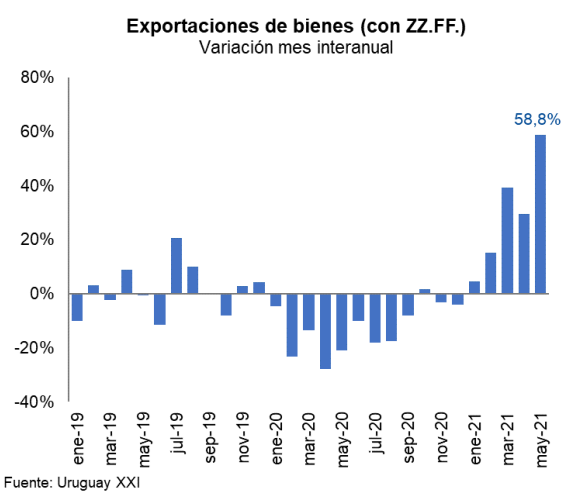
elaborados, así como en las compras de bienes de consumo (que se contrajeron 2,8% en valor). En cuanto al volumen importado, la mayor retracción se observó en los bienes de consumo importado (que cayeron 6,1%), seguidos por los bienes de capital que registraron una caída sensiblemente menor (de -1,1%).

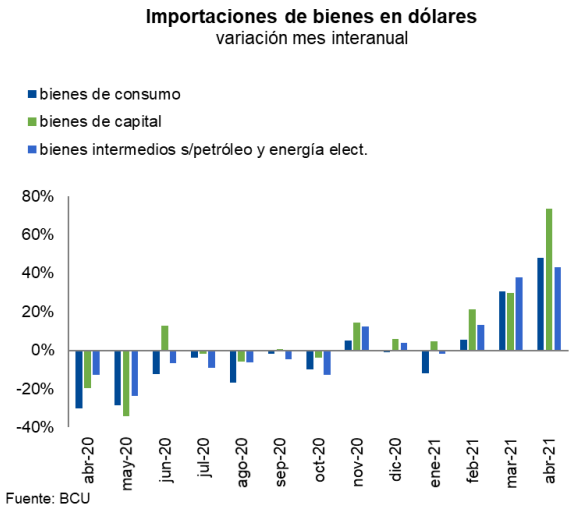
El superávit de la cuenta de servicios se ubicó en US$ 76 millones, lo que implicó una reducción de US$ 536 millones respecto de 2019 y se explicó por una mayor disminución de las exportaciones (32%) que de las importaciones (25%). La contracción de las exportaciones de servicios se explicó fundamentalmente por la reducción de los servicios turísticos (53%), en tanto la disminución de las importaciones se originó, mayoritariamente, por la retracción de los gastos de turismo de los uruguayos en el exterior a partir del segundo trimestre del año (72%).

El efecto del menor saldo comercial fue compensado, en parte, por la disminución del déficit del Ingreso Primario de casi US$ 300 millones, originado principalmente por menores rentas obtenidas en el país por empresas extranjeras (IED). La Cuenta Financiera (incluyendo Errores y Omisiones) mostró una salida neta de fondos por un monto aproximado de US$ 1.000 millones, equivalente a 1,6% del PIB.

Luego del impacto provocado por el COVID-19, los primeros meses de 2021 muestran que el contexto externo se ha tornado más favorable para las exportaciones de bienes uruguayos. Los indicios de dicha mejora responden al vigoroso crecimiento económico que se observa en China, sumado a la recuperación de EE.UU. y otros mercados de destino, incluyendo Brasil. Inciden también el repunte de los precios de los *commodities* que el país exporta, impulsados por algunos elementos de oferta, el contexto global de alta liquidez y las fuertes expectativas de reactivación de la economía mundial. Según datos del FMI, en los primeros cinco meses del año los precios de los productos agrícolas acumulan subas del orden de 26%, frente a una suba de 2% en todo 2020.

La combinación de mayores precios y cantidades redundan en un importante crecimiento de las exportaciones de bienes. Según cifras de Uruguay XXI, las exportaciones de bienes incluyendo las Zonas Francas, registraron un incremento interanual de 59% en mayo y acumulan un crecimiento de 31% en el acumulado de los primeros cinco meses del año en comparación con igual período de 2020, totalizando US$ 4.012 millones.





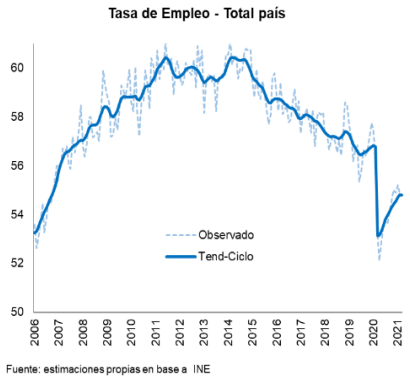
El buen desempeño de las exportaciones se explica fundamentalmente por mayores ventas de carne, madera, soja, trigo y subproductos cárnicos, entre otros. A nivel de destinos, China continúa siendo el principal destino con una participación de 28%, seguido por Brasil (18%).

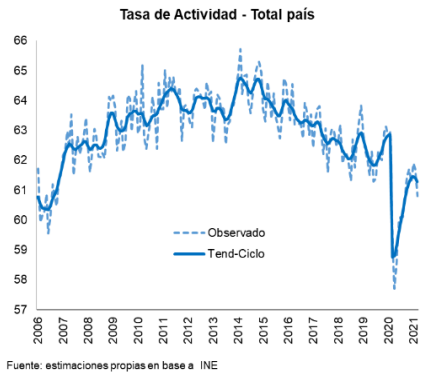
Las importaciones de bienes (excluyendo las compras de petróleo) aumentaron 59% en mayo y acumularon una suba de 28% en los primeros cinco meses del año. A nivel de las grandes categorías económicas publicadas por el Banco Central del Uruguay (BCU) las importaciones de bienes aumentaron de forma generalizada. Cabe destacar el incremento de 29% acumulado a abril en las importaciones de bienes de capital, asociado al impulso de la inversión de la mano de la nueva planta de celulosa de UPM y otras obras de inversión.

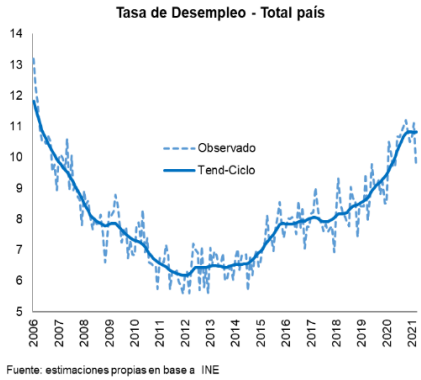
El comercio de servicios y en particular el turismo continúa afectado por las restricciones a la movilidad entre países. En el primer trimestre del año se registró una fuerte retracción, tanto en el ingreso de turistas como en la salida de uruguayos al exterior, registrando niveles mínimos en ambos flujos[10].

3.4 Mercado laboral e indicadores sociales

El COVID-19 impactó negativamente en un mercado de trabajo que ya mostraba signos de deterioro, con una pérdida de 56.000 puestos de trabajo entre 2014 y 2019. En 2020 la tasa de empleo (TE) se redujo en más de 2 p.p. pasando de 56,7% en el promedio de 2019 a 54,3% en el promedio de 2020, lo que significó una pérdida de aproximadamente 60.000 puestos de trabajo[11]. Esto significó una caída del empleo de 3,7%, en línea con lo estimado en la Ley de Presupuesto 2020-2024 (-3,4%).







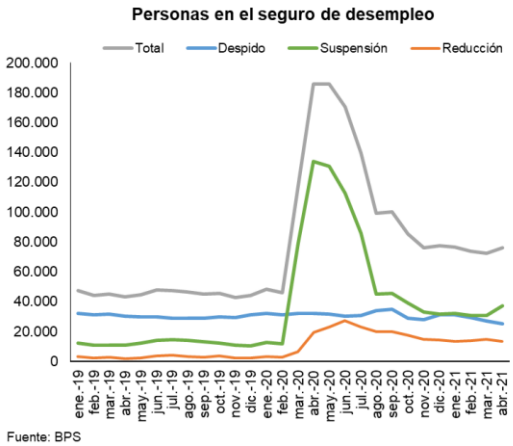
[10] Información de la Dirección Nacional de Migraciones.

[11] Cabe destacar que la pandemia implicó un cambio en la forma de medición de las variables vinculadas al mercado laboral. Como resultado, las series pre y post pandemia no son estrictamente comparables.

El promedio de 2020 esconde diferencias a lo largo del año. Los meses de marzo y abril fueron los más afectados por la pandemia como consecuencia de las restricciones a la movilidad, lo que implicó una abrupta caída en la tasa de empleo, en particular durante el segundo trimestre del año (52,9%). Esta tendencia se revirtió en la medida en que la economía comenzó a dinamizarse, alcanzando una TE de 54,8% en el último trimestre de 2020. A abril de 2021 la TE se ubica en 55%, registrando una leve mejora respecto a los valores observados a finales de 2020.

El seguro de desempleo y su flexibilización constituyeron una herramienta clave para amortiguar el impacto de la pandemia sobre el mercado laboral formal. Como resultado, la destrucción de puestos de trabajo durante 2020 se produjo principalmente en los puestos de trabajo informales, generando una reducción de la informalidad. La tasa de informalidad pasó de 24,8% en 2019 a 22,3% en 2020.

La cobertura mediante seguro de desempleo alcanzó en 2020 un récord histórico, pasando de un promedio de 45.000 personas por año a 185.588 en abril de 2020. El incremento del uso del seguro de desempleo se debió principalmente a la causal suspensión, que implica que los trabajadores dejan de trabajar por un tiempo para luego retornar a la actividad laboral. Contar con esta posibilidad es fundamental, ya que permite a los trabajadores mantener su vínculo con el mercado laboral. Desde abril de 2020, los beneficiarios del seguro de desempleo empezaron a disminuir, estabilizándose en torno a 75.000 a partir de noviembre de 2020. A abril de 2021 el seguro de desempleo ampara a 75.973 beneficiarios, de los cuales 25.172 eran por despido, algo por debajo del nivel pre pandemia, ratificando el uso de los instrumentos suspensión y reducción.



Fuente: BPS

La tasa de actividad (TA) siguió una tendencia similar a la tasa de empleo. Esta tuvo una abrupta caída en los meses de marzo y abril de 2020, recuperándose a partir de entonces. La evolución similar de la tasa de empleo y de actividad determinó que el desempleo se mantuviera relativamente estable en 2020; en febrero de 2020 la tasa de desempleo (TD) era de 10,5% al igual que en diciembre del mismo año. A abril de 2021 la TD se ubica en torno a 9,7%.

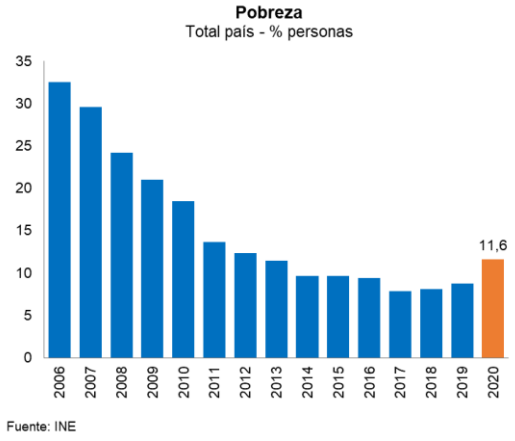
La brecha de tasa de empleo entre hombres y mujeres fue de 15 p.p. en 2020, siendo la TE masculina de 62,1% mientras que la TE femenina se ubicó en 47,1%.

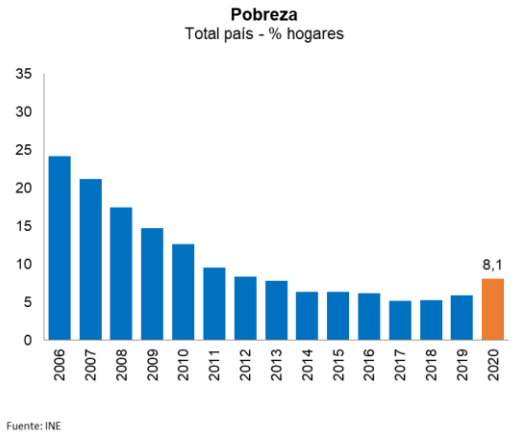
La menor demanda por trabajo femenino es acompañada por una menor oferta. En efecto, la participación en el mercado laboral de los hombres es notoriamente superior que la de las mujeres, con una brecha de participación de 14 p.p. La tasa de actividad de los hombres era de 67,9% en 2020, en tanto la de las mujeres se ubicaba en 53,8%.

El desempleo sigue siendo mayor en las mujeres que en los hombres. Éstas registraron en 2020 una tasa de desempleo 3,8 p.p. mayor que los hombres, siendo la TD de las mujeres 12,4% y la de los hombres 8,6%. Aunque esta brecha es menor actualmente que hace unos años, a partir de 2015 se ha ido incrementando.

En materia salarial, en el mes de julio de 2020, se convocó a la 8ª Ronda de negociación salarial, con las características especiales motivadas por la pandemia, que determinó que las negociaciones se llevaran a cabo exclusivamente en los Grupos Madres, estableciendo un período "puente" de un año y priorizando el empleo. Como resultado del proceso de convocatoria a los Grupos de Consejos de Salarios, de las 31 Mesas que efectivamente se abrieron, se alcanzó la firma por acuerdo de partes en 17 casos. Se resolvieron por votación 12 casos y en 2 se laudó por Decreto del Poder Ejecutivo. Los salarios reales presentaron una caída en 2020 de 1,7% siendo la caída para el sector privado de 2,3% y del sector público de 0,7%, permitiendo contener la caída del empleo. En efecto, la evidencia muestra que la masa salarial evoluciona en línea con el nivel de actividad – por lo que, en caso de no haberse procesado una baja del salario real, la caída del empleo hubiera sido mayor.

Como consecuencia del impacto generado por la pandemia, la pobreza aumentó en 2020 alcanzando al 11,6% de las personas y al 8,1% de los hogares. Esto representa cerca de 100.000 personas más bajo la línea de pobreza, que se suman a las 308.000 que ya estaban en esa condición al finalizar 2019. En términos de hogares, esto implicó 27.800 hogares más bajo la línea de pobreza, que se sumaron a los 73.000 que ya se encontraban en esa condición en 2019.





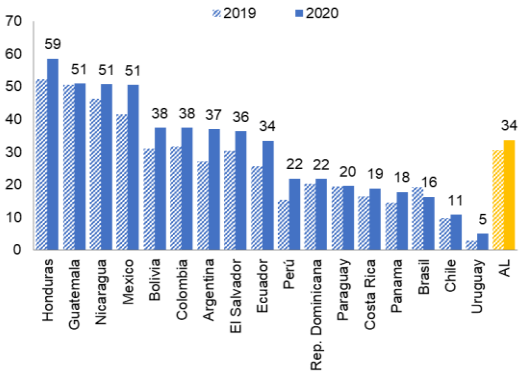
Es importante destacar que el incremento de la pobreza en Uruguay en 2020, si bien es uno los principales desafíos que merecen la atención del gobierno nacional, fue menor al de los países de la región. En efecto, mientras que en el promedio de América Latina aumentó 3,2 p.p. durante 2020, en Uruguay lo hizo 2,1 p.p.[12]

La pobreza logró ser mitigada por las medidas instrumentadas, especialmente aquellas enfocadas en la población más vulnerable y fue descendiendo a lo largo del año, como se

[12] Fuente: "Panorama Social de América latina 2020" CEPAL.

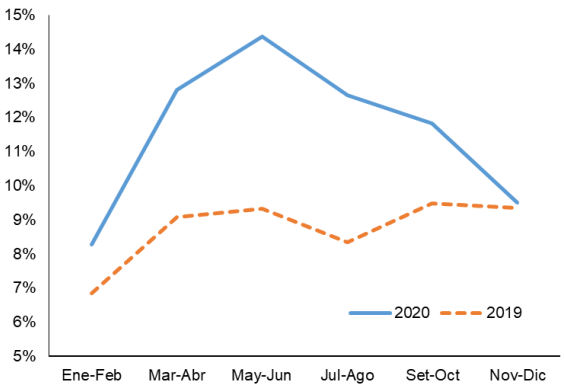
constata con la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). En efecto, en el último bimestre del año el guarismo se ubica en 9,5% muy cercano al 9,3% registrado en 2019. No obstante, cabe resaltar que la medición de la pobreza por el método del ingreso tiene la restricción de estar sujeta a vaivenes en el nivel de actividad y el mercado laboral que dificultan una evaluación más estructural de la pobreza.

Pobreza en América Latina 2019 y 2020
En porcentajes



Fuente: Cepal en base a Encuestas de Hogares unificadas (no es la pobreza oficial de cada país)

Incidencia de la pobreza por bimestre
Año 2019 y 2020

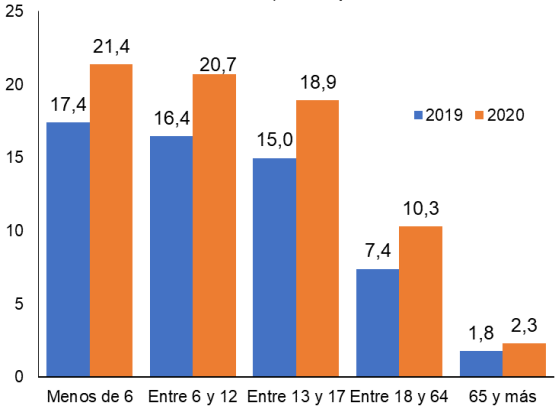


Fuente: ECH

La pobreza se incrementó más en el interior del país que en Montevideo. El mayor aumento se dio en las localidades de más de 5.000 habitantes del interior. Pese a esto, Montevideo concentra la mayor tasa de pobreza. El 13,6% de las personas que viven en la capital tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza.

La pobreza se profundizó en todos los rangos de edad, afectando particularmente a los menores. Esto acentuó una situación estructural, dado que tradicionalmente la pobreza ha sido mayor en esta población.

Pobreza 2020 y 2019 por edades
En porcentaje

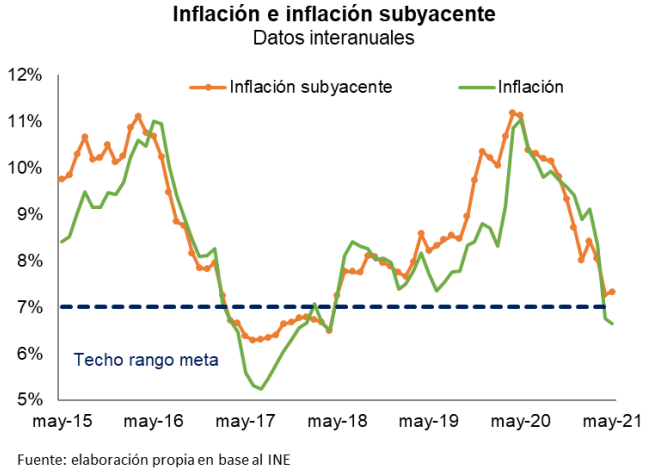


Fuente: ECH

3.5 Precios y tipo de cambio nominal y real

En 2020 la inflación mostró una evolución dispar, incrementándose fuertemente tras la irrupción global de la pandemia y la depreciación del tipo de cambio en los primeros meses del año, y cediendo posteriormente. Como resultado, los precios al consumo registraron un

aumento de 9,4% al finalizar el año. En términos de promedios anuales, el incremento del Índice de Precios al Consumo (IPC) en 2020 fue de 9,8%.



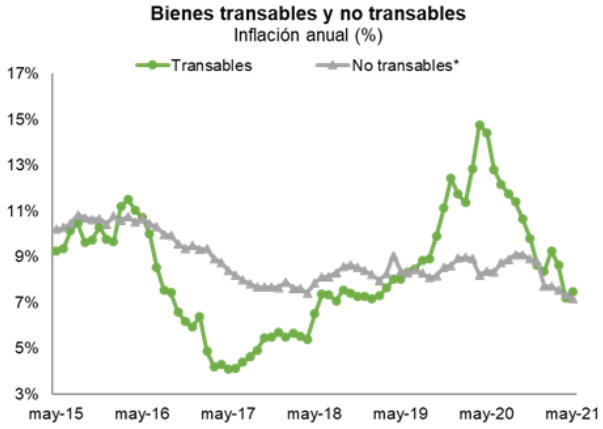
Fuente: elaboración propia en base al INE

La mayor inflación observada en 2020 se explicó por el alza que mostraron los precios de las frutas y verduras y los precios administrados, que más que compensó el descenso de la inflación subyacente. Esta última se situó en 8,7% anual en 2020.

La inflación subyacente alcanzó un pico de 11,2% en abril, explicado por el encarecimiento de los bienes transables de la canasta de consumo, desacelerándose posteriormente. En concreto, entre marzo y abril de 2020, los precios de los bienes transables aumentaron 4,5%, a instancias del alza que exhibieron los alimentos y algunos artículos de higiene personal al inicio de la pandemia, así como también por el impacto del aumento del tipo de cambio.

En efecto, el tipo de cambio acompañó la tendencia mundial y experimentó una suba pronunciada entre enero y marzo, que llevó su cotización a superar los $ 45 por dólar, resultando en un aumento de aproximadamente 24% en el primer trimestre del año y de 40% en la comparación interanual (variación punta a punta, datos diarios). A partir de abril se observó un descenso del dólar, aunque no revirtió en su totalidad el aumento. Como resultado, el año 2020 registró una suba del tipo de cambio de 12,8%, en la variación punta a punta.

Desde el pico alcanzado en mayo, la inflación transable mostró una trayectoria descendente, cerrando el año en 8,6%. Los bienes y servicios no transables mostraron una relativa estabilidad a lo largo de 2020, acumulando al cierre del año un incremento de 8,6% anual.



(*) excluye Frutas y Verduras, Tarifas y Precios administrados.
Fuente: elaboración propia en base al INE

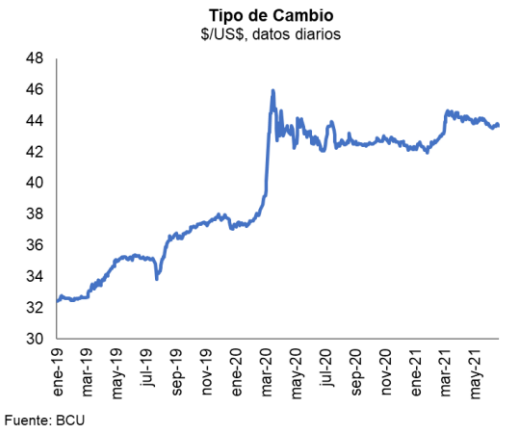
En setiembre de 2020 el BCU anunció la modificación del instrumento de política monetaria, sustituyendo los agregados monetarios por la tasa de interés de referencia a un día de plazo. Dicha decisión se enmarcó en un proceso más general impulsado por la autoridad monetaria, que buscaba brindar mayor transparencia y señales más claras a los actores económicos sobre la tónica de la política monetaria. La Tasa de Política Monetaria (TPM) se fijó en 4,5% anual, ratificando así la decisión de mantener una política monetaria expansiva para promover el desarrollo de la actividad económica y contrarrestar los impactos de la pandemia. Pese a esto, en sus dos últimos comunicados, el Comité de Política Monetaria (COPOM) señaló que, una vez superada la emergencia sanitaria, se dará inicio a un proceso gradual de aumento de la TPM para promover la convergencia de la inflación y las expectativas al objetivo de inflación.

Concomitantemente, el Comité de Coordinación Macroeconómica modificó el rango meta de inflación a partir de setiembre de 2022, llevándolo de 3% a 6%, disminuyendo en un punto porcentual el techo del mismo. Así, el gobierno reafirmó su compromiso de reducir la inflación en los próximos cinco años, acercándola a guarismos internacionales. Cabe marcar que se está avanzando en una agenda de desdolarización financiera y en la formación de precios en la economía, como un instrumento adicional para potenciar la política monetaria y reducir la fragilidad financiera.

En 2021 la inflación mantuvo una trayectoria declinante, ingresando al rango meta en abril y ubicándose en mayo en 6,6% anual. La menor inflación se explica, en parte, por una moderación de las presiones inflacionarias del núcleo del IPC. En efecto, en lo que va del año la medición anual de la inflación transable continuó bajando, observándose también un menor encarecimiento de los bienes y servicios no transables, cuyos precios crecen a un ritmo menor a 8% anual por primera vez en años. Asimismo, las frutas y verduras se han abaratado 5% en lo que va del año, revirtiendo el extraordinario incremento que habían mostrado previamente.

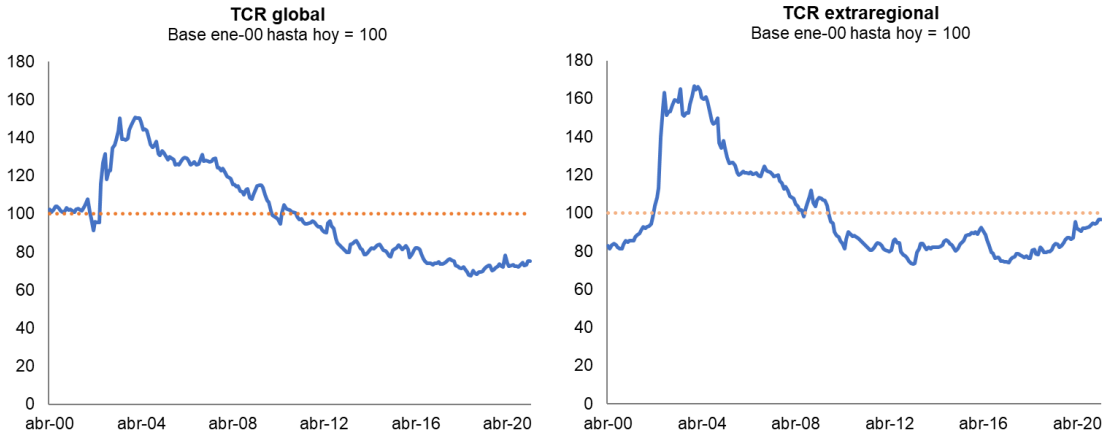
La consolidación de las menores presiones inflacionarias se evidencia en las expectativas de inflación. Según la encuesta de expectativas de inflación que releva el BCU los analistas aguardan una moderación de las presiones inflacionarias en el horizonte de proyección, lo cual constituye una señal de credibilidad respecto al compromiso asumido de moderar la suba de los precios del consumo.

En los primeros meses de este año, el tipo de cambio volvió a subir como resultado de la salida de capitales que se produjo en los mercados emergentes (subió 6% entre enero y marzo de 2021). A partir de marzo volvió a marcar una tendencia decreciente, con las perspectivas de una recuperación más auspiciosa y veloz de la economía norteamericana, revirtiendo parte de la suba del primer trimestre, acumulando así en lo que va del año una suba en torno al 3%.



Fuente: BCU

El tipo de cambio real efectivo global se mantuvo prácticamente incambiado en los primeros cuatro meses de este año en comparación con el mismo periodo del año anterior. Este comportamiento fue determinado por una apreciación con la región (7,6%), debido a la influencia de la relación bilateral con Argentina, que fue prácticamente compensada con la depreciación observada con los socios extra regionales (6%).



Fuente: BCU

3.6 Perspectivas macroeconómicas 2021-2025

Es de esperar que la economía uruguaya recupere en 2021 parte de la caída registrada en 2020, verificando un crecimiento de 3,5% en términos reales. Como fuera analizando previamente, ya se observan señales de recuperación a nivel de la inversión y en las exportaciones de bienes, siendo de esperar que el consumo privado repunte con el avance del plan de vacunación y fortalecimiento de la confianza de los consumidores. Desde la perspectiva de la oferta se proyecta un crecimiento generalizado, con un fuerte impulso del sector agropecuario y la construcción.

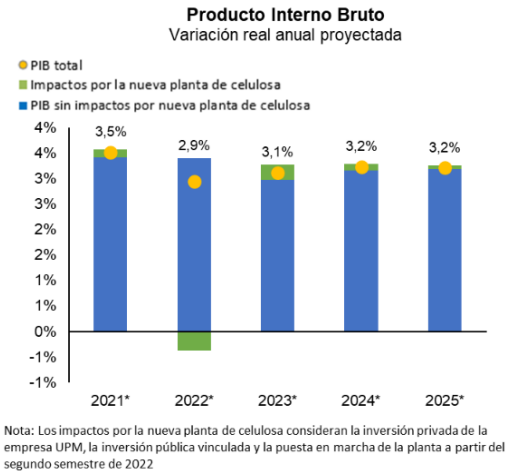
La actividad económica continuará recuperándose en 2022, en un contexto de crecimiento de las exportaciones de servicios en dicho año, así como la consolidación de la recuperación del consumo privado.

Desde 2022 en adelante, se asume un crecimiento en torno a 3% anual, de la mano de la recuperación del efecto pandemia, el crecimiento global, el aumento de los precios de las materias primas y la implementación de reformas estructurales. Cabe mencionar que, en esta Rendición de Cuentas, se adicionan supuestos respecto al año 2025, por fuera del período del actual gobierno, en línea con la nueva institucionalidad fiscal que pretende otorgar una visión de mediano plazo respecto a la marcha de las finanzas públicas.

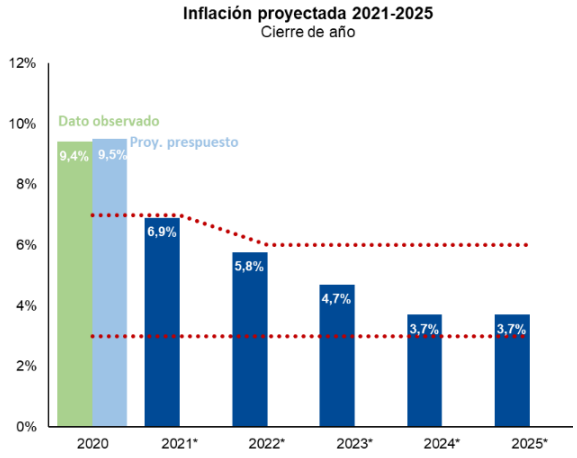
En todo el horizonte de proyección se adicionan y deducen los impactos de las obras de la nueva planta de celulosa y de la infraestructura asociada, así como el inicio de las operaciones de la planta, previsto para el segundo semestre de 2022. Es preciso señalar que para 2022 se prevé un efecto negativo en la tasa de variación del PIB vinculado a las obras, debido a que las inversiones (netas de las importaciones asociadas) estarán mayormente concentradas en 2021.

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 continuará jerarquizando, en sus acciones, la recuperación del empleo.



Nota: Los impactos por la nueva planta de celulosa consideran la inversión privada de la empresa UPM, la inversión pública vinculada y la puesta en marcha de la planta a partir del segundo semestre de 2022



Supuestos - Escenario macroeconómico Uruguay

	2019	2020	2021*	2022*	2023*	2024*	2025*
Cuentas Nacionales (variación real)							
PIB	0,4%	-5,9%	3,5%	2,9%	3,1%	3,2%	3,2%
Importaciones de bienes y servicios	1,5%	-10,8%	11,1%	5,0%	0,3%	3,7%	3,9%
Formación Bruta de Capital	-5,2%	8,0%	6,6%	1,9%	-7,6%	5,8%	5,4%
Formación Bruta de Capital Fijo	0,8%	-0,5%	17,7%	-3,3%	-6,6%	4,8%	5,0%
Gasto de Consumo Final	0,6%	-6,2%	4,1%	1,7%	2,4%	2,7%	2,9%
Exportaciones de bienes y servicios	3,6%	-16,2%	6,1%	9,5%	9,7%	3,7%	3,3%
PIB (Millones de $)	2.158.729	2.253.124	2.522.437	2.751.924	2.977.034	3.206.928	3.453.426
PIB (Millones de US$)	61.231	53.629	57.084	59.325	61.445	64.037	66.711
Sector Externo (variación en dólares) 1/							
Exportaciones de bienes (FOB)	2,4%	-10,7%	29,3%	2,7%	-2,1%	2,3%	2,8%
Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo	-6,4%	-6,1%	20,4%	5,9%	-1,6%	1,8%	2,5%
Precios (Cierre de año)							
Var. IPC	8,8%	9,4%	6,9%	5,8%	4,7%	3,7%	3,7%
Var. Tipo de Cambio 2/	16,7%	12,8%	6,8%	4,6%	4,2%	3,2%	3,2%
Precios (Prom. anual)							
Var. IPC	7,9%	9,8%	7,5%	6,4%	5,1%	4,0%	4,0%
Var. Tipo de Cambio 2/	14,7%	19,2%	5,2%	5,0%	4,4%	3,4%	3,4%
Var. Deflactor PIB	8,5%	10,9%	8,1%	6,0%	4,9%	4,3%	4,3%
Empleo							
Población ocupada, millones de personas	1,63	1,57	1,60	1,63	1,66	1,69	1,73
Población ocupada, var. %	-0,4%	-3,7%	2,4%	2,0%	1,8%	1,9%	1,9%
Tasa de empleo (Ocupados/PET)	56,67	54,28	55,30	56,12	56,82	57,60	58,42

Nota: * Cifras proyectadas

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

2/ La variación del tipo de cambio no constituye una meta de política sino un supuesto de trabajo sobre el cual se elabora la estrategia presupuestal

4 RESPUESTA A LA PANDEMIA[13]

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote a nivel mundial de Coronavirus (COVID-19) como una pandemia. Asimismo, recomendó *"mantener una vigilancia firme para encontrar, aislar, someter a pruebas y tratar todos los casos con el fin de cortar las cadenas de transmisión"*.

La irrupción en Uruguay del brote mundial de COVID-19 llevó a que el Poder Ejecutivo declarara, el 13 de marzo de 2020, el estado de emergencia nacional sanitaria, a través del Decreto Nº 93/020. La gestión de la pandemia se enfocó en el apoyo sanitario, social y económico a la sociedad. Desde el inicio se pusieron todos los recursos necesarios a disposición de la población para enfrentar los impactos asociados y se fueron tomando medidas en forma gradual, de modo de apoyar a los sectores más vulnerables, tanto a nivel de hogares como de empresas.

4.1 Medidas sanitarias

Durante 2020 la planificación del Ministerio de Salud Pública (MSP) se vio afectada por la pandemia de COVID-19, lo que obligó a ajustar las líneas de trabajo establecidas, redireccionando recursos, cambiando la priorización de algunos de los objetivos propuestos, e instrumentando una estrategia de fortalecimiento institucional de las áreas vinculadas.

En primer término, se procedió al rápido **fortalecimiento del sistema de vigilancia y monitoreo** con recursos humanos y materiales, tanto a nivel central como de las redes departamentales.

En la etapa inicial se instrumentó con el apoyo de funcionarios de la estructura del MSP, que en forma voluntaria decidieron colaborar, así como mediante la apertura de un *Call Center* de ANTEL que permitió evacuar dudas y responder las inquietudes de la población. Posteriormente, se llevó a cabo una estrategia de rastreo de contactos como medida eficaz de contención, para lo cual se conformó un equipo dependiente del Departamento de Vigilancia en Salud que incorporó más de 100 personas y estudiantes de la Facultad de Medicina que cursaron parte de su residencia en el equipo de rastreadores.

Asimismo, y sobre la base de la estrategia propuesta por la OMS, se aumentó la capacidad de **testeos diagnósticos** con PCR RT, garantizando el acceso en forma gratuita a todo caso sospechoso sintomático y sus contactos. A la fecha se han realizado más de 2.700.000 tests. A medida que la evidencia científica lo permitió, se fueron incorporando y aprobando nuevas técnicas diagnósticas como los test para detección de Ag, el método LAMP y los test serológicos.

Se fortaleció la capacidad de respuesta a brotes de la enfermedad, especialmente aquellos vinculados a comunidades cerradas en grupos vulnerables (como los establecimientos de larga estadía para personas mayores, las cárceles, los centros de Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), las empresas con grandes superficies y personal, etc.) asistiéndolos con personal calificado. Y como respuesta al aumento del número de casos, en el mes de diciembre

[13] En la página web de Presidencia se cuenta con un listado de las medidas dispuestas desde el inicio de la pandemia. https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/medidas-gobierno-trabajo-emergencia-sanitaria-COVID-19

se creó un sistema de rastreo tecnológico que ayudó a dar un seguimiento automatizado y permitió acortar los plazos de coordinación de testeos para los contactos.
También se creó una red de laboratorios para diagnóstico molecular de SARS-CoV-2, integrada por Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), la UdelaR y el Instituto Pasteur, y se trabajó en la definición precisa y en la supervisión de cada proceso.

Desde ASSE se trabajó en la formación de recursos humanos en salud en el marco del nuevo contexto sanitario, brindando **capacitaciones vinculadas al COVID-19**, como ser de aproximación a pacientes graves en la pandemia y de funcionamiento de ventiladores específicos.

En el área de **inmunizaciones** se trabajó activamente con un grupo asesor ad hoc a la Comisión Nacional Asesora de Vacunas, para estudiar la información científica disponible sobre las vacunas desarrolladas anti SARS CoV-2 y asesorar sobre sus indicaciones.

La adquisición de vacunas fue un proceso complejo, en un terreno de amplias incertidumbres y escasez de producción mundial. Desde la Cancillería y el Ministerio de Economía (MEF) se trabajó para coordinar la adhesión del país al mecanismo Covax (Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19), que implicó la firma del contrato con la Alianza Global para Vacunas e Inmunización para cubrir a la población de riesgo en Uruguay. Más allá de este mecanismo el país accedió a las siguientes vacunas: Coronavac (Sinovac), Pfizer-BioNtech y Oxford-Astrazeneca.

La planificación de la vacunación siguió los principios establecidos por la OMS de:

- Protección de la integridad del sistema de salud y la infraestructura de los servicios esenciales.
- Reducción de la morbilidad y mortalidad asociada a COVID 19, protegiendo a las poblaciones de mayor riesgo.
- Reducción de la transmisión de la infección comunitaria y generación de inmunidad de rebaño.

La planificación se fue adaptando a las plataformas disponibles y al tiempo de llegada de cada plataforma. Se comenzó con los vacunadores, personal de actividades esenciales y personal de salud. Secuencialmente se fueron agregando grupos de riesgo por edades y comorbilidades, hasta cubrir toda la población objetivo. La estrategia de vacunación se realizó mediante la asignación de cupos por agenda electrónica (página web, app coronavirus.uy, telefónica) para cédulas habilitadas según grupos de riesgo establecidos por franja. Para algunos colectivos (como la Población privada de libertad, refugios, residencias de personas mayores) se utilizó la vacunación directa en los centros. Finalmente, se realizó la estrategia ¨Pueblo a Pueblo¨ para localidades remotas con vacunatorios móviles. Dada la situación epidemiológica en mayo de 2021 se recomendó y priorizó la vacunación a las embarazadas.

Asimismo, desde el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) se implementaron medidas de apoyo al MSP y al Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) en la gestión de los procesos de detección del COVID-19 primero y de la vacunación después. Se transportó en los aviones Hércules, recientemente adquiridos, equipamiento para la instalación de laboratorios en los Departamentos de Rivera y Cerro Largo, logrando de esta manera un rápido proceso en los análisis de hisopados. También se trajo al país 4 ultra freezers para la conservación de las vacunas, así como 260 respiradores e insumos para las vacunas.

El MDN colaboró en la distribución de vacunas en distintos puntos de la capital, en un trabajo coordinado entre el SINAE y el Ejército Nacional. Ante el aumento de contagios en el Departamento de Rivera, el Ejército Nacional colocó puestos de controles sanitarios en la ciudad. Además del vacunatorio que funciona en el Hospital Militar, en el Batallón Florida (Punta de Rieles) y en el Grupo de Artillería Nro. 1 (Cerro) se dispusieron de vacunatorios móviles al servicio del MSP para el beneficio de toda la población.

Todo ello ha permitido alcanzar una alta cobertura en la vacunación por grupo priorizado, que se presentan en tiempo real en un monitor de datos de vacunación COVID que está disponible para toda la población. Al cierre de este informe, se llevaban administradas más de 3,8 millones de dosis, llegando a más del 63% de la población con la primera dosis y del 46% con la dosis final.

Otro aspecto muy importante fue la adaptación realizada de distintos **sistemas de información para el control de la pandemia** (un sistema para recibir las notificaciones, el sistema de laboratorios COVID, el Sistema Informático de Vacunas) y el desarrollo de herramientas de *Business Intelligence*, llevados a cabo con el apoyo de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), que permitieron la obtención de información en forma oportuna sobre la evolución de la epidemia.

Al mismo tiempo, desde el MSP se realizó un esfuerzo importante para desarrollar y/o fortalecer otro conjunto de soluciones informáticas institucionales relacionadas con la gestión interna de la pandemia y con los requerimientos de trabajo a distancia a nivel institucional. Entre ellos se puede mencionar el avance en el diseño de un sistema integral de información en salud (SISALUD); el desarrollo de un sistema de información sobre Residenciales (ELEPEM), la implantación de un sistema para la notificación directa de los laboratorios al sistema central de novedades del MSP y la ampliación del Sistema de Vigilancia epidemiológica.

También, el MSP en conjunto con el SINAE avanzó en el diseño de un sistema de información sobre centros de tratamiento intensivo (CTI), que permite conocer la disponibilidad de camas de CTI en todo el país. Se estableció la unidad “día cama de internación por COVID-19 en Cuidados Críticos” con un arancel acordado entre prestadores públicos y privados, lo cual permitió dar respuesta a la pandemia a través de la internación de pacientes en CTI con capacidad disponible, independientemente del prestador al que estén afiliados.

Adicionalmente, desde la Cancillería se implementaron **acciones de cooperación internacional** tendientes a la captación de insumos necesarios para hacer frente a las primeras etapas de la pandemia, así como de coordinación interinstitucional para abordar los temas derivados de la emergencia sanitaria. Se destaca el rol que tuvo China en esta cooperación, mediante la donación de insumos y materiales médicos.

También en marzo de 2020, el Grupo Mercado Común del MERCOSUR (GMC) aprobó una extensión y reforma del proyecto del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud”, originalmente destinado al desarrollo de la investigación en medicina con la participación de centros de investigación de cada país. Al decretarse la emergencia sanitaria, el GMC dispuso que se extendiera el período de ejecución, dotando al fondo de un nuevo presupuesto a distribuirse entre los países (US$ 5,8 millones más un fondo adicional de emergencia de US$ 10 millones) y que se lo orientara al desarrollo de investigación para la detección y control del COVID-19. La financiación del FOCEM se da bajo la forma de cooperación no reembolsable y se eximió a los Estados de cumplir con el requisito de aportar contrapartida local.

Finalmente, se instrumentaron **nuevos mecanismos para la adquisición de insumos sanitarios** diversos, pagos de estudios médicos, contratación excepcional de personal (en funciones de vigilancia sanitaria, por ej.), servicios médicos, entre otros.

Se tomaron medidas de política comercial respecto de la necesidad de adquirir insumos sanitarios: se creó un Régimen Especial de importación para productos prioritarios para la Emergencia Sanitaria. Este régimen exonera de todos los tributos nacionales a un listado de productos que proporcionó el MSP el cual se ha ido actualizando periódicamente de acuerdo a los requerimientos establecidos.

Asimismo, producto de las necesidades de contar con más camas de CTI para pacientes con coronavirus, durante el año 2020 ASSE abrió un total de 127 camas, con la dotación de recursos humanos y materiales correspondientes, duplicando la dotación que había hasta el momento, y añadiendo el servicio de cuidados intensivos a unidades que no contaban con el mismo.

4.2 Medidas relativas a la movilidad

El objetivo de las disposiciones para la reducción de la movilidad de las personas ha sido aplanar la curva de contagios y descomprimir la presión sobre el sistema de salud. Se han implementado un conjunto de medidas a lo largo del desarrollo de la pandemia, que no han implicado el confinamiento obligatorio de la población en ningún momento, sino que se ha apelado al concepto de uso de la libertad responsable de los ciudadanos. Se tomaron medidas temporales de restricción de algunas actividades (grandes superficies comerciales, espectáculos públicos, actividades culturales, centros educativos, deportes, etc.), se procedió al cierre transitorio de fronteras, así como a la exhortación a evitar reuniones multitudinarias, eventos y fiestas.

Desde el Ministerio del Interior (MI) se participó activamente en la **exhortación a la población a evitar reuniones y/o aglomeraciones**, desplegando operativos específicos para tal fin. La Dirección Nacional de Aviación Policial implementó el patrullaje aéreo nocturno y amplió sus actuaciones al interior del país en apoyo a las Jefaturas. Se capacitó al personal en operaciones tácticas aéreas y se brindó apoyo a la operativa policial.

Adicionalmente, la Armada Nacional mediante Prefectura Nacional Naval y el Comando de Infantería de la Marina, realizaron un importante trabajo en las costas del país, evitando aglomeraciones durante el verano y desalentando la movilidad en semana de Turismo.

También se promovió el teletrabajo, tanto en el sector privado como en el sector público, con el objetivo de reducir la movilidad. En particular, se promovió durante algunos períodos la implementación de sistemas de enseñanza a distancia en todos los niveles de la educación. Adicionalmente, se dispuso el cierre temporal de las oficinas públicas, que también implementaron el teletrabajo siempre que fue posible, manteniendo la atención presencial solo en lo considerado crítico o prioritario.

La **licencia especial de la construcción** acordada entre los sindicatos y cámaras empresariales del sector con aval del Poder Ejecutivo fue otra iniciativa relevante, con el objetivo de reducir la movilidad. La misma comenzó el 24 de marzo y se extendió hasta el 5 de abril de 2020. Posteriormente se cumplió la licencia reglamentaria de Semana de Turismo, del 6 al 12 de abril. Esta licencia 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 y

estableció una partida por licencia especial de $ 16.505, que se cobró por única vez y que se irá reintegrando de acuerdo a un cronograma preestablecido.

Por otro lado, luego de que se produjera la interrupción de la conectividad internacional, en medio de un contexto incierto, se tomaron **medidas para lograr el retorno de las personas varadas en el exterior y en el país.** A través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Uruguay tomó la decisión de asegurar una respuesta transversal e integral, basada en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, buscando proteger a uruguayos que deseaban retornar al país y extranjeros que necesitaron regresar al suyo.

Entre los meses de marzo y julio de 2020, mediante un formulario en el sitio web del MRREE se asistió en el repatrío de más de 6.000 personas que quedaron varadas en el marco de la emergencia sanitaria mundial. La Dirección General para Asuntos Políticos del MRREE se encargó de coordinar diariamente la entrada, salida y tránsito de las aeronaves que realizaron vuelos humanitarios. De esta manera, se coordinaron más de 270 vuelos privados por los cuales retornaron al país más de 500 uruguayos y extranjeros residentes.

Asimismo, se utilizaron aviones de la Fuerza Aérea Uruguaya para recoger compatriotas en varios países de la región, posibilitando que en esos mismos vuelos "de ida" pudieran regresar ciudadanos de países de la región que habían quedado varados en Uruguay. En total, se organizaron 16 operaciones humanitarias coordinadas con la Fuerza Aérea Uruguaya, a través de los cuales retornaron al país 525 uruguayos y extranjeros residentes, y emprendieron la vuelta a sus países de origen 288 ciudadanos extranjeros.

Por otra parte, se subrayan las negociaciones llevadas a cabo con autoridades australianas por el crucero *Greg Mortimer* así como los contactos mantenidos con operadores privados, lo cual concluyó en la implementación de una exitosa solución que posibilitó el retorno a sus hogares de los pasajeros y la tripulación del buque. El esfuerzo y el trabajo conjunto en la búsqueda de soluciones para todos los afectados desembocó en una cooperación inédita entre los gobiernos de Uruguay, Australia y Nueva Zelanda, lo que contribuyó al estrechamiento de los lazos de cooperación y de conocimiento mutuo.

Finalmente, se tomaron un conjunto de **medidas de control de fronteras**, que han permanecido temporalmente cerradas, como forma de disminuir la circulación internacional de pasajeros.

Coincidentemente con la puesta en marcha de la Ley Nº 19.677, que tiene como objeto apoyar a los organismos con jurisdicción y competencia en las zonas fronterizas, al control de las fronteras se agregó la tarea de control sanitario. Dichos controles lograron evitar el ingreso de extranjeros que pretendían hacerlo en forma irregular, sin controles migratorios ni sanitarios.

Estas actividades de control fronterizo se han realizado en el marco de una fuerte coordinación interinstitucional entre el MDN, el MI, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), el MEF (Aduanas) y la Fiscalía General de la Nación.

Asimismo, desde el MSP, se desarrolló la declaración obligatoria electrónica del viajero y en cumplimiento del Decreto Nº 195/020, se fortalecieron los controles de ingreso de viajeros autorizados.

En tanto, desde la Cancillería se activaron los Subcomités de Salud de los Comités de Frontera con Brasil, que llevaron a la aprobación de Protocolos Sanitarios para ciudades fronterizas.

4.3 Medidas de apoyo a las personas

La emergencia sanitaria causada por la pandemia de COVID-19 que afecta al país y al mundo entero, se hizo sentir en la economía y golpeó fuertemente a la sociedad, particularmente a las personas más vulnerables y desprotegidas. En respuesta a esta situación, el gobierno desarrolló un conjunto de medidas destinadas a apoyar a las personas, que en parte fueron implementadas a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), rector de las políticas sociales, y en parte por otros mecanismos de ayuda, como el seguro de desempleo, los subsidios por enfermedad, los subsidios a trabajadores informales y la extensión de la cobertura de salud. Se resumen a continuación las características de las principales medidas adoptadas destinadas a apoyar a las personas.

Medidas implementadas por el MIDES

El MIDES respondió rápidamente a la emergencia reforzando el apoyo que brindaba a través de instrumentos como la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad (AFAM-PE). Asimismo, creó una política de transferencias nuevas denominada TuApp, dirigida a los trabajadores informales que no recibían otra prestación del Estado. El apoyo a la población vulnerable fue reforzado a medida que se fue deteriorando la situación sanitaria producto de la pandemia.

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 monetaria mensual para los hogares más vulnerables, con un monto que varía según la composición del hogar (cantidad de hijos, embarazadas y menores de 4 años) y el grado de vulneración del mismo (medida a través del Índice de Carencias Críticas). El programa, que cuenta con 87.000 familias beneficiarias en las que viven aproximadamente 400.000 personas, otorga a través de la tarjeta diferentes montos que van desde $ 1.327 mensuales (si tienen un hijo y no son los hogares más vulnerables) hasta $ 7.138 mensuales (para las familias con 4 y más hijos en extrema vulnerabilidad). Asimismo, mediante la TUS se otorga un complemento para embarazadas e hijos menores de 4 años de $ 323.

Durante el año 2020, se implementó un refuerzo para la prestación de la TUS que consistió en la duplicación del monto que recibe mensualmente cada familia, mediante dos pagos mensuales. Se efectuaron cuatro duplicaciones de estas características.

La **AFAM–PE** consiste en una transferencia monetaria dirigida a hogares vulnerables con menores a cargo, con el objetivo de mejorar los ingresos de estos hogares 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 concurran a secundaria y un monto para personas con discapacidad y menores bajo la tutela del INAU. El valor monetario total que recibe el hogar depende del número de integrantes agregados, teniendo en cuenta una escala de equivalencia (EE) de 0,6. Así, por ejemplo, una familia con 3 menores en primaria y 2 en secundaria, recibe por mes $ 6.299.

A partir de abril de 2020, los hogares beneficiarios de AFAM-PE que no cobraban TUS, recibieron la duplicación del monto mensual de AFAM-PE en dos pagos mensuales Se efectuaron cuatro duplicaciones de estas características a lo largo del año.

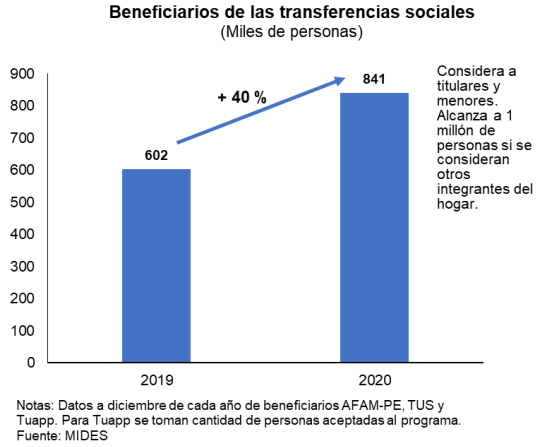
A partir de enero de 2021, se produce un cambio en los apoyos adicionales recibidos por las familias pasando a canalizar los refuerzos en la totalidad de las AFAM-PE, focalizando el apoyo

en hogares con menores a cargo. A partir de este momento se realizó una duplicación (en dos pagos) del monto que recibían las familias por AFAM-PE (incluyendo aquellos hogares que además recibían la TUS), sustituyendo en un solo canal las medidas de apoyo que se venían haciendo a través de dos mecanismos distintos. Prácticamente todas las familias con menores a cargo que reciben TUS, también reciben AFAM-PE[14]. A partir del mes de abril de 2021 se refuerza aún más la prestación pasando a duplicar mensualmente el monto que reciben las familias por concepto de AFAM-PE; apoyo que continúa hasta el presente. Esto implicó la profundización de las medidas de apoyo a las poblaciones más vulnerables, en un contexto de profundización de la emergencia sanitaria.

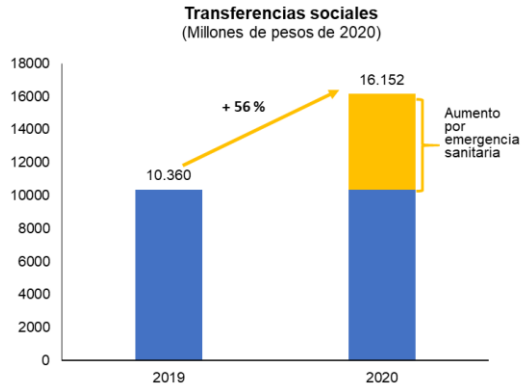
El MIDES también respondió ante la emergencia con un instrumento nuevo de apoyo monetario mensual para adquirir bienes de consumo para aquellas personas sin empleo formal, que no estuvieran registradas como trabajador en BPS o en seguro de paro y que no reciban otras prestaciones del Estado (como jubilaciones, pensiones, Tarjeta MIDES Uruguay Social, Asignación Familiar común o Plan Equidad, subsidio a monotributistas, entre otros).

Se creó la prestación, denominada **Canasta de Emergencia -Cupón TuAPP**, que consiste en una transferencia mensual que los beneficiarios reciben a través de una aplicación para lo cual deben contar con un teléfono celular. Si no cuentan con teléfono celular, los beneficiarios pueden solicitar una canasta física. Este beneficio comenzó a otorgarse en abril de 2020 con un monto mensual de $ 1.200. A partir de abril de este año los beneficiarios están recibiendo $ 2.400; el doble del monto otorgado en 2020. A lo largo del año 2020 fueron aceptadas al programa aproximadamente 335.000 personas. Periódicamente se hacen controles de elegibilidad, resultando en altas y bajas. En abril 2021 aproximadamente 350.000 personas eran beneficiarias del programa.

Estas tres medidas juntas llegaron en 2020 a más de 840 mil personas (titulares y menores) que cobran las prestaciones, cifra que es 40% superior al 2019. Si se considera a otros integrantes del hogar, el número de beneficiarios alcanza 1 millón de personas en 2020. Esto implicó un incremento en el gasto anual de estas prestaciones sociales de 56% en términos reales, llegando a un monto de US$ 385 millones en el año 2020.



Notas: Datos a diciembre de cada año de beneficiarios AFAM-PE, TUS y Tuapp. Para Tuapp se toman cantidad de personas aceptadas al programa.
Fuente: MIDES



Notas: Contempla duplicaciones de AFAM-PE, TUS y Tuapp.
Fuente: Estimación MEF

[14] Aproximadamente 10.000 personas de las 87.000 que son titulares de TUS ingresan al programa a través de distintos orígenes (TUS Calle, TUS Trans, TUS Vivienda, TUS Proximidad, etc.) por lo que no necesariamente tienen menores a cargo.

Además de estas líneas de acción explícitas, el MIDES ha incrementado significativamente el número de personas atendidas a través de los diferentes **programas de alimentación y atención a personas en situación de calle**. El Sistema Nacional de Comedores está otorgando 24.000 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. Entre marzo y junio de 2021 se ofreció refugio nocturno a 3.359 personas. Para ello se contó con colaboración desde el MI que recolectó información de personas en situación de calle en diferentes barrios, coordinando acciones con el MIDES para su alojamiento en refugios.

También se contó con el apoyo desde el MDN que en el invierno de 2020 habilitó Unidades Militares en todo el país para recibir a personas en situación de calle.

La situación sanitaria y la cuarentena derivada de ésta, agravaron los problemas de violencia basada en género. En respuesta el MIDES duplicó la cantidad de mujeres a las que se está brindando atención llegando a atender a 9.393 mujeres.

Otras medidas de mitigación de impacto a las personas

La situación del empleo antes de la declaración de la emergencia sanitaria ya estaba afectada. La irrupción del coronavirus determinó la afectación adicional del empleo en sus diferentes indicadores. El impacto de la pandemia fue heterogéneo. Se produjeron importantes diferencias sectoriales, destacándose como aquellos sectores más afectados los vinculados al turismo, la cultura, el deporte, los eventos y fiestas, así como los servicios asociados a la educación.

El **seguro de desempleo** fue una medida clave para amortiguar los efectos de la caída del empleo y en la capacidad de consumo de los trabajadores. El mismo, de larga data en Uruguay, tiene como objetivo amortiguar la pérdida salarial de los ocupados formales, cuando por alguna razón el empleador lo despide, reduce su jornada laboral o lo suspende de sus actividades por un tiempo determinado. Éstas configuran las tres causales que tiene el seguro de desempleo en el país: despido, reducción o suspensión.

Uruguay se destaca en comparación con los países de América Latina, pues fue pionero en la creación de un seguro de desempleo en el año 1981, y es uno de los seis países de esta región que cuentan con el instrumento. También se destaca a nivel mundial, pues menos de la mitad de los casi 200 países analizados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ofrecen este tipo de protección. Más aún, la causal suspensión, que permite al trabajador mantener su vínculo laboral, es atípico en el mundo e inexistente en América Latina[15].

Previo a la pandemia, se encontraban en promedio 45.000 personas por mes en seguro de desempleo en sus tres causales. Como consecuencia de las medidas de restricción de la movilidad implementadas a raíz de la pandemia, en abril de 2020 esta cifra alcanzó a 185.588 personas. Posteriormente, el número de beneficiarios se redujo, estabilizándose en torno a 77.000 en diciembre de 2020. El incremento del uso del seguro de desempleo se debió principalmente a la causal “Suspensión”.

A su vez, en marzo de 2020 se estableció un régimen especial de *seguro de paro parcial* que permitió que los trabajadores con remuneración mensual pudieran ingresar al seguro de paro

[15] Un estudio reciente de la CEPAL indica que solo 4 países además de Uruguay tienen una modalidad similar a la de Suspensión. Véase https://www.cepal.org/es/publicaciones/40240-analisis-seguro-desempleo-uruguay

por la mitad del horario o por reducción de días de trabajo en el mes. Este instrumento ha sido unánimemente valorado positivamente, tanto por las organizaciones sindicales como por las cámaras empresariales, puesto que ha permitido mantener los puestos de trabajo y la continuidad del vínculo laboral.

El seguro de paro parcial ha sido prorrogado sucesivamente durante todo el año 2020 y sigue vigente durante el año 2021. En promedio ha habido alrededor de 22.000 trabajadores amparados en el seguro de paro parcial.

Durante un período breve de tres meses, también se adoptó un *seguro de paro flexible* que permitió la flexibilización de los requisitos de acceso al seguro de paro para trabajadores de ciertos sectores de actividad particularmente afectados por la pandemia, disminuyendo los meses o jornales de aportación previos con respecto al régimen general. Este régimen benefició a 2.860 trabajadores.

Durante el año 2020, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) tramitó 8.452 expedientes de solicitudes de prórroga del seguro de desempleo que alcanzaron a 43.807 trabajadores. Se adoptó la decisión de autorizar todas las solicitudes de prórroga que se formularan, siempre que contaran con la autorización del propio trabajador. Pero, además, a fines de 2020 el Parlamento aprobó por Ley que se otorgara por única vez al MTSS la facultad de prorrogar los subsidios por seguro de paro más allá del año, por vía administrativa[16].

Desde abril de 2020, cuando se alcanzó el nivel máximo de beneficiarios del seguro de desempleo, estos empezaron a disminuir, llegando a abril de 2021 a una cifra de 75.973 beneficiarios. De ese total, 22.976 corresponden al seguro de paro parcial.

En suma, el seguro por desempleo en sus diferentes formulaciones y con la aprobación de diversos regímenes especiales, fue un instrumento fundamental para el sostén de los trabajadores formales durante todo el año 2020.

El **subsidio por enfermedad** también fue modificado de modo de poder dar una mejor respuesta a la pandemia. Desde que se decretó la emergencia sanitaria, en el Decreto Nº 94/020 del 13 de marzo, se estableció el amparo a los trabajadores que debieran guardar cuarentena como consecuencia de un contacto con enfermos de COVID-19. Posteriormente, mediante el Decreto Nº 109/020 se incluyó a los mayores de 65 años. Durante el año 2020, un promedio de alrededor de 6.000 trabajadores por mes fue amparado por ese subsidio.

A través de la Ley Nº 19.886 se habilitó que los trabajadores zafrales de la caña de azúcar que desarrollan tareas en la zona de los Departamentos de Artigas y Salto estuvieran cubiertos por el subsidio por enfermedad, aunque no cumplieran con los requisitos de jornales previos, en caso de tener que guardar cuarentena durante la zafra.

En abril de 2021, el número de subsidios por enfermedad fue de 106.276, cifra 105% superior a la registrada en el mismo mes del año anterior. De este total, dos tercios corresponden a patologías asociadas al COVID-19.

[16] Se aprobaron en el Parlamento varias leyes especiales que prorrogaron el uso del subsidio por desempleo para los trabajadores de Loryser SA, Fanapel, Puerto Sauce, Pili, Isusa, Lifan, Hipertex y un seguro especial para los trabajadores del sector citrícola.

También se llevaron adelante otras **medidas de cobertura de la atención de la salud.** La Ley Nº 19.873 estableció que los trabajadores que fueran contagiados por atender pacientes infectados de COVID 19 se cubran por el seguro de enfermedad profesional del Banco de Seguros del Estado (BSE). Del mismo modo, se estableció la cobertura por el subsidio por incapacidad temporal de la Caja de Profesionales Universitarios para aquellos profesionales de la salud sin relación de dependencia que se contagiaran con el virus.

A su vez, por el Decreto Nº 217/020 se extendió en forma extraordinaria la cobertura del Fondo Nacional de Salud (FONASA) a todos aquellos trabajadores despedidos que hubieran terminado el amparo del subsidio por desempleo entre el 1 de agosto y el 31 de octubre de 2020. Como consecuencia de los acuerdos alcanzados en el Consejo de Salarios del sector Salud, se extendió el amparo de los trabajadores dependientes y no dependientes que figuren en el padrón de una institución de asistencia médica colectiva al 28 de febrero de 2020 y a partir del cese de dicha cobertura se extenderá el derecho durante todo el año 2021. Para los trabajadores de la salud, desde marzo de 2021 se autorizó a que perciban el subsidio por enfermedad desde el primer día de la certificación médica.

4.4 Medidas de apoyo a las empresas

Tras la declaración de la Emergencia Sanitaria en marzo de 2020, el gobierno implementó diversas medidas tendientes a mitigar las consecuencias negativas de la pandemia en las empresas, con el objetivo de contribuir a que los motores de la economía se mantuvieran encendidos. Las disposiciones se fueron desarrollando a lo largo del tiempo en función de la evolución de la pandemia, pues se buscó focalizar las acciones y atender las situaciones que se entendieron prioritarias en cada momento del tiempo. Esto se hizo bajo la premisa de poner todos los recursos necesarios a disposición, de manera responsable. Asimismo, las medidas fueron desplegadas por diversos actores del sector público.

Nuevas líneas de garantía en el Sistema Nacional de Garantías (SiGa)

Con el objetivo de proveer liquidez a las empresas y evitar cortes en la cadena de pagos por la disminución de la actividad en el marco de la pandemia, en el transcurso de 2020 se implementaron tres nuevas líneas de garantía específicas dentro del Sistema Nacional de Garantías (SiGa). A abril de este año se llevaban garantizadas a través de estas líneas 20.761 operaciones de crédito por valor de US$ 812 millones, correspondientes a 15.420 empresas, en su enorme mayoría Micro, Pequeñas y Medianas. El esquema de garantía de dichos préstamos también ha contribuido a mantener condiciones favorables de financiamiento, reflejado en menores tasas de interés a las que acceden las empresas bajo este tipo de préstamos.

SiGa Emergencia, Plus e Impulso (ex Turismo)

Datos a abr-21. Montos en millones de US$

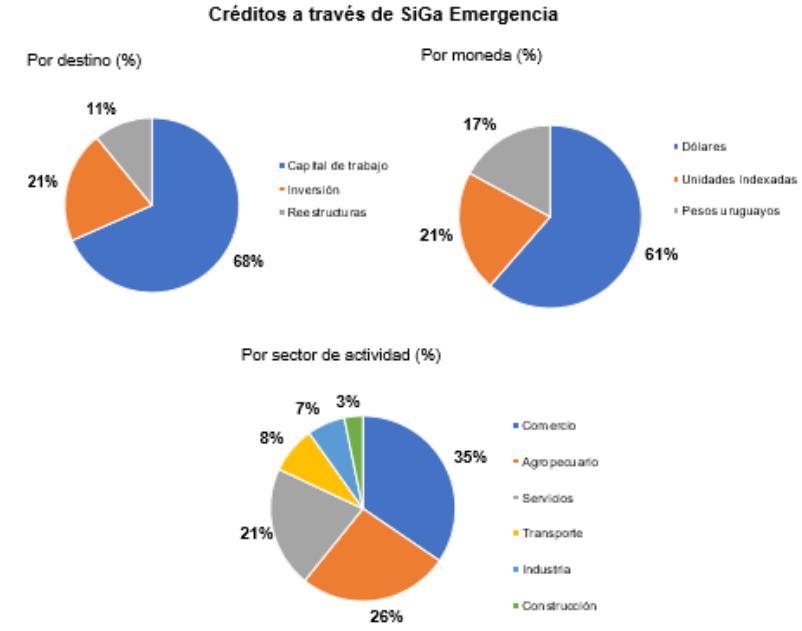
	Emergencia	Plus	Impulso*	Total
Monto garantizado	526	25	6	557
Monto de crédito	726	76	10	812
Cobertura (%)	73%	33%	61%	69%
Crédito promedio (en US$)	35.665	331.357	55.810	39.103
Cantidad de operaciones	20.350	229	182	20.761
Cantidad de empresas	15.157	214	165	15.420

Fuente: SiGa

Nota: SiGa Turismo cambió denominación a SiGa Impulso en mayo 2021

La primera de estas líneas se denominó **SiGa Emergencia** y comenzó a operar en abril de 2020. SiGa Emergencia se creó con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), garantizando operaciones de crédito para capital de trabajo o inversión, así como reestructuras de créditos que las Mipymes hubieran contraído con anterioridad. La línea incrementó el porcentaje de cobertura y el monto máximo de garantía de su antecesora SiGa Pymes y subsidió en un 70% la comisión que hasta entonces pagaban las empresas por el uso de la garantía estatal. Si bien originalmente estaba previsto que la línea operase por el término de seis meses, dada su utilidad, su vigencia se extendió en sucesivas oportunidades y actualmente está prevista hasta setiembre de 2021.

Entre abril de 2020 y abril de 2021 se garantizaron a través de SiGa Emergencia 20.350 operaciones de crédito por el equivalente a US$ 726 millones, otorgándose en garantía US$ 526 millones, resultando en una cobertura promedio de 73%. La mayor parte del crédito se destinó a financiar capital de trabajo (68%), siguiéndole en relevancia el financiamiento para inversión (21%). A nivel de sectores, el 35% de los créditos se destinó al Comercio, seguido por los sectores Agropecuario y de Servicios (26% y 21% respectivamente). El 61% de las operaciones se otorgó en moneda extranjera, siendo un 21% las concretadas en unidades indexadas y un 17% las de pesos uruguayos.



Fuente: SiGa

En forma complementaria, sobre fines de 2020 se implementaron dos líneas de garantía adicionales. Por un lado, con el objetivo de garantizar operaciones de crédito en condiciones más favorables para el sector turístico fuertemente afectado por el cierre de fronteras, a fines de noviembre se implementó la línea **SiGa Turismo**, que contemplaba comisiones más bajas y porcentajes de cobertura de crédito más elevados que los vigentes en SiGa Emergencia. Desde su creación y hasta abril de este año, se concretaron a través de esta herramienta 182 créditos por US$ 10 millones, estando comprometidos en garantías unos US$ 6 millones. A nivel de sectores, la tercera parte de los créditos se otorgó a Agencias de Viaje (con un crédito promedio de US$ 112 mil) seguido por los rubros Alojamiento (32%) y Restoranes, bares y cantinas (20%). Cabe señalar que en mayo de este año se habilitó el acceso de nuevas empresas a esta

herramienta, también pertenecientes a sectores muy afectados por la pandemia y se extendió su vigencia hasta setiembre. En ese marco el instrumento se renombró como **SiGa Impulso**.

Por otra parte, la aprobación de la Ley Nº 19.895 habilitó la creación de **SiGa Plus**, cuyo objetivo fue garantizar operaciones de crédito a empresas de mayor porte que pudiesen haberse visto afectadas por la pandemia. A través de este instrumento, que estuvo vigente entre diciembre de 2020 y el 4 de abril de 2021, se concedieron créditos por US$ 76 millones a 214 empresas.

La cobertura promedio de estas operaciones fue de 33%, siendo el monto de garantías comprometido de US$ 25 millones. En el caso de estas empresas, los créditos garantizados se destinaron principalmente a inversiones (62%). A nivel de sectores, mayoritariamente los créditos se destinaron a Comercio (32%), Industria (21%), Servicios (17%) y Construcción (14%), y fueron otorgados mayormente en dólares (76%).

Para el conjunto de las líneas de garantía implementadas en el marco de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19, la asignación de garantías por tamaño de empresa refleja la prioridad dada a aquellas de menor tamaño. En efecto, al analizar los datos se observa que más de la mitad de las garantías se concedieron a Microempresas (55% del total de operaciones) por un total de crédito de US$ 212 millones. En tanto, las operaciones en Pequeñas empresas representaron el 30% del total, accediendo a créditos por US$ 297 millones, al tiempo que en las empresas Medianas el crédito canalizado fue de US$ 250 millones, representando el 14% de las operaciones concedidas. A través de SiGa Plus, las Grandes empresas accedieron a 125 garantías (menos del 1% del total) en créditos por valor de US$ 52 millones.

SiGa Emergencia, Plus e Impulso (ex Turismo)

Datos a abr-21

Tipo de empresa	Número de empresas	Número de operaciones	Destino del crédito (millones de dólares)				Crédito promedio
			Inversión	Capital de trabajo	Reestructuras	Total	
Micro	9.503	11.482	55	140	17	212	18.505
Pequeña	4.037	6.275	62	202	34	297	47.381
Mediana	1.767	2.879	43	177	29	250	86.862
Grande	113	125	37	15	-	52	415.643
Total	15.420	20.761	197	534	81	812	39.103

Fuente: SiGa

En definitiva, más de 4.000 pequeñas empresas y casi 1.800 medianas accedieron a financiamiento con garantía SiGa, lo que representa aproximadamente el 21% y el 26% del total de dichas empresas. En términos de empleo, son más de 15.000 empresas beneficiarias que ocupan aproximadamente a 145.000 trabajadores.

Esta medida de política económica contra-cíclica no implica un costo fiscal inmediato, pero supone acumular pasivos fiscales contingentes, dado que el gobierno se encuentra expuesto a tener que hacer frente a algunas de las garantías otorgadas. Por esta razón, el gobierno monitorea de cerca y divulga estos pasivos contingentes. Las autoridades, en coordinación con el BCU y autoridades de la supervisión bancaria, revisan periódicamente el potencial de realización del riesgo a medida que se dispone nueva información, para poder establecer previsiones presupuestarias adecuadas ante posibles pérdidas esperadas. De ser necesario, también se recalibrará el diseño específico del sistema de garantías para evitar efectos secundarios no deseados (como, por ejemplo, incentivos para un endeudamiento excesivo o asignación imprudente de riesgos) y limitar así los riesgos fiscales y de estabilidad financiera.

Disposiciones específicas para sectores fuertemente afectados por la pandemia

Si bien las medidas implementadas para restringir la movilidad limitaron la actividad en casi todos los sectores de actividad, algunos sectores fueron y siguen siendo particularmente afectados. Para atender esta realidad y evitar el cierre de empresas, se establecieron exoneraciones y estímulos tributarios, se otorgaron subsidios y se tomaron medidas para facilitar el acceso al financiamiento, orientadas específicamente a dichos sectores.
Se dispusieron varias medidas de **exoneraciones tributarias, en particular de aportes a la seguridad social**. Se exoneró de aportes jubilatorios patronales a la seguridad social a las empresas que prestan servicios de transporte escolar[17] o cantinas escolares[18], a las empresas con local dedicadas a la organización y realización de fiestas y eventos, a las agencias de viajes y empresas organizadoras y proveedoras de congresos y ferias nacionales e internacionales y a las empresas dedicadas al transporte terrestre de grupos turísticos y excursiones[19], para el periodo comprendido entre el 1º de abril de 2020 y el 31 de marzo de 2021.

Se exoneró de aportes jubilatorios patronales a la seguridad social a las empresas concesionarias del Aeropuerto Internacional de Carrasco y Aeropuerto Internacional de Laguna del Sauce, a las empresas de transporte aéreo de pasajeros y a las empresas explotadoras de salas de cine y de distribución cinematográfica, entre el 1º de noviembre y el 31 de marzo de 2021[20].

En forma complementaria, se estableció la exoneración del 100% de los aportes jubilatorios patronales a la seguridad social entre el 1º de abril y el 30 de junio de este año, para los sectores referidos precedentemente, incorporándose también las siguientes actividades que recibieron exoneración durante el primer semestre de 2021: servicios de organización y realización de fiestas y eventos sin local, servicios prestados por empresas de transporte fluvial de pasajeros y servicios prestados por las empresas pertenecientes a los grupos de actividad de hoteles y restaurantes incluidos en el Grupo 12, Subgrupos 1, 2, 4 y 7, tiendas libres de impuestos de frontera terrestre, artistas y actividades conexas no publicitarias y actividades deportivas[21]. Para las empresas de los subgrupos del Grupo 12 referido, hubo medidas específicas de promoción del empleo, que se comentan más adelante en este capítulo.

Dentro del conjunto de empresas fuertemente afectadas por la pandemia, se exoneró a los contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) de los pagos mínimos mensuales devengados entre los meses de enero y junio de 2021, y a los contribuyentes del Impuesto al Patrimonio (IP) de los anticipos correspondientes a dicho periodo, otorgándose un crédito fiscal a los contribuyentes que hubieran realizado alguno de los pagos referidos.

Para mitigar los impactos negativos en el sector turístico, se tomaron **medidas para estimular el turismo interno.** A tales efectos, a partir del 16 de noviembre de 2020 se incrementó de 5 a 9 p.p. la rebaja del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en servicios gastronómicos, arrendamientos de vehículos sin chofer y servicios de mediación en el arrendamiento de inmuebles con destino turístico, siempre que las transacciones se paguen con medios

[17] Ley Nº 19.893 y Decreto Nº 259/020.
[18] Ley Nº 19.898 y Decreto Nº 279/020.
[19] Ley Nº 19.913 y Decreto Nº 309/020.
[20] Ley Nº 19.928 y Decreto Nº 59/021.
[21] Leyes Nº 19.942 y Nº 19.956 y Decreto Nº 122/021.

electrónicos[22]. La medida, que se extendía inicialmente hasta el 4 de abril de este año, fue prorrogada hasta el 30 de setiembre del corriente año.

Adicionalmente, se exoneró del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y del Impuesto a las Rentas de los No Residentes (IRNR) las rentas derivadas de arrendamientos temporarios de inmuebles con fines turísticos, al tiempo que se otorgó el tratamiento de exportación de servicios a los efectos del IVA, a los servicios prestados por hoteles, apart-hoteles, hosterías, establecimientos de turismo rural con alojamiento, y otros similares relacionados con el hospedaje a residentes, entre el 16 de noviembre de 2020 y el 4 de abril de 2021[23], permitiéndole a los establecimientos descontar el IVA compras asociado a la prestación de dichos servicios. El Ministerio de Turismo apoyó estas iniciativas, realizando campañas de difusión y generando contenidos para dar a conocer opciones de paseo y actividades al aire libre, de modo de estimular el turismo interno.

En otro orden, desde la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), se otorgaron **diversos subsidios a empresas y trabajadores de los sectores más afectados**, que no pudieron desarrollar su trabajo en condiciones normales a causa de la pandemia. Durante 2021 recibieron asistencia: artistas, autores, guías turísticos, DJs, fotógrafos, sonidistas, profesores de educación física y entrenadores personales.

También los sistemas de **transporte colectivo de pasajeros** se vieron fuertemente afectados por la menor movilidad generada por la pandemia COVID-19. La menor demanda generó una fuerte caída en la recaudación por venta de boletos en todos los sistemas de transporte del país, a los que además se les exigió trabajar con un aforo del 50% de su capacidad, afectando significativamente el equilibrio financiero del segmento. Por esa razón, se decidió asistir a los diferentes operadores de transporte colectivo de pasajeros con subsidios extraordinarios que ayudaran a contrarrestar las exigencias del aforo y el impacto transitorio de la menor demanda de pasajeros, durante 2020 y 2021.

Finalmente, cabe destacar que la ANDE y el Banco Central del Uruguay (BCU) implementaron acciones específicas para **facilitar al acceso al financiamiento de las Mipymes** de sectores más afectados, complementarias a las disposiciones de carácter general que se comentan más adelante en el capítulo[24]. En el caso particular de ANDE, las acciones específicas desplegadas durante la pandemia se sumaron a las herramientas y programas que la Agencia gestiona y administra en forma regular para impulsar el crecimiento de las Mipymes.

Por un lado, en el marco del Programa de Crédito Dirigido (PCD)[25], la ANDE actualmente dispone de tres Grupos Asistidos para atender a estos sectores a través de instituciones de microfinanzas. A través del grupo *Capital de Trabajo 1%* se otorgan préstamos en Unidades Indexadas (UI) por hasta UI 20,5 mil (equivalentes a unos $ 100 mil), con una tasa de interés de 1% y períodos de gracia de hasta 12 meses para el pago de la primera cuota, para empresas de los siguientes sectores: turismo, transporte escolar y turístico, clubes deportivos, gimnasios y afines, organizadores de fiestas, eventos y sus proveedores, restaurantes y parrilladas,

[22] Decretos Nº 304/020 y Nº 128/021.

[23] Ley Nº 19.923 y Decreto Nº 305/020.

[24] Pueden consultarse todas las acciones implementadas por el BCU a través del siguiente enlace: https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/BCU-Abril-2020/Paginas/Default.aspx

[25] El Programa de Crédito Dirigido es un instrumento de financiamiento mediante el cual se otorga un subsidio en la tasa de interés a las Instituciones de Microfinanzas, con el objetivo de que las mismas concedan créditos productivos a Mipymes. El subsidio busca apoyar financieramente a un segmento, sector de actividad, localidad o grupo de empresas con determinadas características en común, al que se denomina "Grupo Asistido". El listado de los Grupos Asistidos puede consultarse en https://www.ande.org.uy/grupos-asistidos.html

rotiserías y otros servicios de comida. En segundo lugar, a través del grupo *Reperfilamiento de deuda - Sectores más afectados COVID-19* se admitió la refinanciación de los préstamos que hubieran tomado estas empresas a través del PCD, otorgándose un período de gracia de hasta 12 meses de capital y 6 meses de intereses. Por último, el Grupo *COVID-19 Sectores más afectados* admite préstamos que se destinen tanto para capital de trabajo como inversión, habilitando asimismo el endeudamiento en moneda local o extranjera.

Adicionalmente, para los sectores referidos anteriormente (con excepción del turismo) en 2021 la ANDE implementó y administra directamente un préstamo de hasta $ 25.000, con una tasa de interés de 0% y cuya primera cuota está previsto se pague en febrero de 2022.
Por otra parte, el BCU autorizó a las entidades financieras a extender el período de gracia para la amortización del capital e intereses, llevándolo a 12 meses, en las reestructuraciones de créditos problemáticas que se acuerden hasta el 30 de junio de 2021. Originalmente los sectores alcanzados por esta medida fueron hoteles y similares, restoranes, bares, transporte no regular de pasajeros, transporte marítimo de pasajeros, agencias de viaje, alquiler de autos sin chofer y otros de similares características[26]. En una segunda instancia se sumaron transporte de pasajeros (tanto urbano como suburbano), empresas de organización de eventos, salones de fiesta, clubes sociales y deportivos, gimnasios y otras actividades recreativas y de la cultura como cines y teatros, así como los proveedores vinculados a estas actividades[27]. Por último, se incorporaron a la disposición los Free Shops ubicados en la frontera con Brasil y las empresas afectadas por el cierre de aquellos[28].

En forma complementaria, la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF) autorizó a prorrogar por hasta 180 días los vencimientos de las operaciones de crédito de las empresas referidas que estuvieran vigentes al 28 de febrero de 2021 y que vencieran antes del 31 de agosto de este año[29].

Herramientas para contribuyentes de reducida dimensión económica

Con el objetivo de proteger a las empresas más vulnerables, se instrumentaron un conjunto de medidas que flexibilizaron la tributación de los contribuyentes de reducida dimensión económica.

Por un lado, se dispuso la **exoneración del 40% de los aportes personales y patronales** (correspondientes a la aportación real o ficta) para las empresas unipersonales, socios de sociedades personales y cooperativas, que no hayan tenido más de 10 empleados dependientes en marzo de 2020, comprendidos en el régimen de Industria y Comercio, durante los meses de marzo y abril de 2020. Misma exoneración se dispuso para la prestación tributaria unificada Monotributo y para el Monotributo Social MIDES. Asimismo, se estableció que el 60% restante se podría pagar en 6 cuotas iguales y consecutivas a partir de junio de 2020[30].

Por otro lado, se implementó un **subsidio mensual por Cese de Actividad a los Monotributistas** sociales del MIDES, mediante la Ley Nº 19.877, que se instrumentó a través de la ANDE y en coordinación con el BPS. Este subsidio se otorgó a 10.000 trabajadores. Se otorgó un monto de $ 6.779 mensuales durante los meses de abril y mayo de 2020 y un monto de $ 7.305 durante los meses de mayo, junio y julio de 2021.

[26] Comunicación BCU Nº 2021/025.
[27] Comunicación BCU Nº 2021/059.
[28] Comunicación BCU Nº 2021/082.
[29] Comunicación BCU Nº 2021/083.
[30] Ley Nº 19.872.

Además, se **flexibilizó el régimen impositivo de los Monotributistas**. Se dispuso que quienes inicien actividades a partir del 1º de enero de 2021 tributen la prestación tributaria unificada en forma gradual, por el 25% durante los primeros 12 meses de actividad, por el 50% durante los segundos 12 meses y por el 100% a partir del tercer año. En forma complementaria y con el propósito de evitar que se generen deudas excesivas que se transformen en una dificultad importante para su viabilidad, se estableció que el no pago de la prestación tributaria unificada por 2 meses seguidos determinará la baja automática de la empresa.

Se dispusieron **exoneraciones y flexibilizaciones para el caso de los contribuyentes de IVA Mínimo (pequeña empresa).** Amparado en los cambios introducidos por la Ley de Urgente Consideración (LUC), se admitió que quienes no tuvieran ingresos entre julio y diciembre de 2020 no realizarían el pago mensual correspondiente[31]. A su vez, se introdujo un nuevo régimen de pago a partir de este año, que consiste en abonar 3,3% de los ingresos del mes para aquellos contribuyentes que documenten la totalidad de sus operaciones exclusivamente a través del régimen de e-factura, abonándose en caso contrario la cuota fija actualmente establecida[32]. También, se estableció que los gastos y costos incurridos con contribuyentes de IVA Mínimo se considerarán deducibles a los efectos del IRAE, siempre que la totalidad de las operaciones se documenten a través de e-factura y que el pago se realice con medios electrónicos[33].

Asimismo, se implementó un **seguro por cese de actividad** para monotributistas y pequeñas empresas de Industria y Comercio. El mismo consistió en la concesión de préstamos blandos por un monto en UI equivalente a $ 12.000 mensuales, entre abril y julio de 2020. El cobro de las cuotas, previsto inicialmente para setiembre, se aplazó hasta noviembre de 2020.

Medidas de promoción del empleo

Desde el MTSS se promovieron un conjunto de medidas para que las empresas pudieran mantenerse en actividad y para promover el empleo, de modo de evitar la pérdida de puestos de trabajo.

En ese sentido, además de las comentadas en el Capítulo 8 del presente informe, cabe marcar que, en forma inmediata a la declaración de la emergencia sanitaria, el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT) del MTSS, en conjunto con el MSP, comenzó a trabajar en el desarrollo de los protocolos que pautaron el retorno a la actividad laboral. A su vez, se trabajó en la confección de protocolos sectoriales a través de instancias tripartitas en todos los sectores de actividad, habiéndose elaborado 24 protocolos específicos en 2020.

Por otra parte, como forma de fomentar la conservación y creación de empleo, se otorgaron **incentivos económicos a las empresas que reintegraron trabajadores** comprendidos en el seguro de desempleo por causal de suspensión total, o incorporaron nuevos trabajadores. Por un lado, el Decreto Nº 190/020 dispuso un aporte de $ 5.000 mensuales (instrumentado a través de un crédito a la empresa en el BPS) durante tres meses por cada trabajador que fuera reintegrado entre julio y setiembre de 2020, o contratado nuevo. Este apoyo benefició a 38.954 trabajadores.

En la misma línea, el Decreto Nº 333/020 dispuso un aporte de $ 8.000 mensual por cada trabajador nuevo o reincorporado entre diciembre de 2020 y marzo de 2021 en los siguientes

[31] Decreto Nº 224/020.
[32] Decreto Nº 351/020.
[33] Decreto Nº 352/020.

sectores de actividad pertenecientes a los Subgrupos 1, 2, 4 y 7 del Grupo 12: Hoteles, apart-hoteles, moteles, hosterías, Campamentos, bungalows y similares, Restaurantes, parrilladas, cantinas y Cafés, bares y pubs. Finalmente, el Decreto Nº 358/020 estableció un subsidio de $ 5.000 por cada trabajador reincorporado del seguro de paro parcial entre diciembre de 2020 y marzo de 2021.

Adicionalmente, con respecto a la **capacitación laboral** para promover el empleo, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) reconvirtió sus cursos a la modalidad remota y durante 2020 más de 60.000 trabajadores accedieron a diferentes tipos de cursos y unas 1.600 empresas recibieron algún tipo de apoyo. Mediante un acuerdo con la empresa Microsoft se implementaron cursos en habilidades digitales que atendieron a 3.000 trabajadores en situación de desempleo. INEFOP cofinanció, además, la capacitación de 65.000 trabajadores de la salud privada en el marco del convenio vigente con el MSP.

El Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP) apoyó a 56 cooperativas que representan 1.800 puestos de trabajo, a través del Fondo Rotatorio. En materia de capacitación y asistencia técnica, se atendieron más de 200 solicitudes que involucraron a 97 organizaciones cooperativas que representan 2.300 personas.

En el mes de mayo de 2021, mediante la Ley Nº 19.952 se creó el **"Programa Oportunidad Laboral"** impulsado desde Presidencia de la República y las Intendencias conocido como Jornales Solidarios. El objetivo del mismo fue generar 15.000 puestos de trabajo temporal en todo el país, para personas de entre 18 y 65 años, que se encuentren desempleadas y sin ninguna prestación de carácter salarial pública o privada ni subsidios personales o prestaciones de ningún tipo. El trabajo solidario tendrá una duración de seis meses y cada persona realizará 12 jornales por quincena, con un salario máximo mensual de $ 12.500. Las tareas variadas que realizarán, principalmente, tendrán que ver con intervenciones en el espacio público. Durante el semestre, además, las personas recibirán diferentes capacitaciones para desempeñar sus tareas. Dicho programa se solventará con el Fondo Solidario COVID-19.

Otras disposiciones de carácter general

Además de las referidas precedentemente, se tomaron otro conjunto de acciones de carácter más general, para contemplar las dificultades derivadas de la merma en los ingresos de las empresas por la menor actividad económica.

Se diseñaron medidas de **alivio tributario, mediante exoneraciones y facilidades de calendarios de pago de obligaciones tributarias**. En particular, la Ley Nº 19.942, dispuso la exoneración del 50% de los aportes patronales jubilatorios a la seguridad social comprendidos en el régimen de Industria y Comercio, correspondientes a la aportación real o ficta de los titulares de empresas unipersonales, socios de sociedades personales, cooperativas, y demás entidades, y los correspondientes a sus trabajadores dependientes, siempre que dichas entidades no hayan tenido más de 19 empleados en relación de dependencia durante el año civil 2020, y cuyos ingresos en el último ejercicio no superen los UI 10 millones, entre enero y junio de 2021.

Asimismo, la norma estableció un régimen de facilidades de pago para los adeudos contraídos con el BPS y facultó al Poder Ejecutivo a otorgar también facilidades para el pago de obligaciones tributarias vencidas recaudadas por la DGI. En otro orden, amplió la facultad que tiene el Poder Ejecutivo al determinar el porcentaje máximo de abatimiento del IP, pudiendo fijar un porcentaje general para todos los contribuyentes que pueden abatir, o establecer

excepciones en función de la naturaleza de la actividad, montos de ingresos, u otros índices de naturaleza objetiva.

Por otra parte, se dispuso la extensión de los certificados comunes de estar al día con el BPS, a los contribuyentes que se encuentren al día con el pago de sus obligaciones tributarias a partir del 1º de noviembre de 2020 pese a que hubieren tenido dificultades (y generaran adeudos) entre los meses de marzo y octubre de 2020. De este modo, se evitaba que estos contribuyentes tuvieran dificultades de acceso a los sistemas de créditos o se vieran imposibilitados de mantener sus actividades.

Por último, en lo que respecta a las disposiciones de carácter tributario, se ha flexibilizado el calendario de pagos de obligaciones tributarias, en reiteradas oportunidades en el correr de 2020 y en lo que va de 2021, correspondientes a impuestos administrados por la DGI, para contribuyentes catalogados como CEDE y NO CEDE.

Por otro lado, se implementaron medidas destinadas a **facilitar y promover el comercio exterior** y disminuir la necesidad de la presencialidad para realizar ciertos trámites y procedimientos de comercio exterior: se implementó el pago del Documento Único Administrativo (DUA) únicamente por medios electrónicos, se implementó el Certificado de Origen Digital con Paraguay y se estableció un Plan piloto para la implementación del certificado de origen digital con Chile.

Asimismo, en un contexto mundial tan volátil e incierto se tomaron medidas en beneficio de los exportadores: 1) se prorrogó por un año la tasa especial de devolución de tributos de 6% para los sectores con mayor caída de la demanda internacional, 2) se prorrogaron por un año los vencimientos de las admisiones temporarias industriales, 3) se prorrogaron por un año los vencimientos de la permanencia de las mercaderías en depósitos fiscales, 4) se reglamentó que la Aduana acepte copia de certificados de origen en lugar del original mientras dure la pandemia.

Finalmente, además de los Grupos Asistidos dispuestos específicamente por la ANDE para atender a los sectores más afectados por la pandemia que fueron comentados previamente en este capítulo, actualmente están abiertos los *Grupos Capital de trabajo - Post COVID-19, Reperfilamiento de deuda de Mipymes afectadas por COVID-19* y *Capital para inversión - Post COVID-19.* Los dos primeros grupos buscan otorgar mejores condiciones crediticias a las Mipymes no comprendidas en los grupos específicos, pero que igualmente han visto afectados sus ingresos operativos a causa de la menor actividad económica fruto de la pandemia, y que pueden estar enfrentando dificultades a la hora de hacer frente a sus obligaciones (tales como costos fijos, operativos o deudas a pagar), o bien experimentar dificultades a la hora de hacer frente a obligaciones financieras contraídas con anterioridad. El tercero, en cambio, tiene como objetivo principal promover inversiones en la salida de la emergencia sanitaria generando las condiciones para la reactivación económica en diferentes sectores de actividad, completando así el abanico de necesidades a ser cubiertas.

En otro orden, y como fuera señalado precedentemente, el BCU emitió diversas normas en respuesta a la Emergencia Sanitaria, con el objetivo de **estimular el crédito, garantizar el funcionamiento del sistema financiero y evitar que las restricciones de liquidez** que pudieran enfrentar las empresas (así como también las familias) devinieran en problemas de solvencia.
Por un lado, se autorizó a las Instituciones de intermediación financiera, Empresas de Servicios Financieros y Empresas administradoras de crédito de mayores activos, a extender los vencimientos de los créditos al sector no financiero que se encontraran vigentes al 29 de febrero de 2020 o que se hubieran otorgado entre el 1º y el 19 de marzo de 2020, y vencieran

antes del 31 de agosto de 2020, por hasta 180 días, tanto para el pago del capital como de intereses[34]. La norma habilitó a las entidades financieras a no empeorar la calificación crediticia de los deudores que accedieran a las prórrogas y contempló, además, que pudieran aplicarse de forma general (previa comunicación al deudor) cuando no se generaran intereses. Adicionalmente, dispuso que la tasa de interés a aplicar durante la extensión del plazo no podría ser mayor a la acordada en el crédito original.

Asimismo, para contribuir a minimizar los impactos de la crisis sanitaria sobre la actividad económica y el empleo, la autoridad monetaria dispuso una reducción transitoria de los encajes bancarios en moneda nacional y unidades indexadas, con el objetivo de estimular el crédito e inyectar liquidez al mercado financiero.

Por otra parte, se autorizó a las entidades financieras referidas anteriormente a extender el periodo de gracia para la amortización del capital, de 6 a 12 meses, en las reestructuraciones de operaciones de crédito problemáticas acordadas con anterioridad al 31 de agosto de 2020 con clientes afectados directa o indirectamente por la pandemia[35]. A través del diferimiento de la fecha de inicio de pago del capital, se otorgó más aire a las empresas que requirieran reestructurar créditos como consecuencia de una disminución de sus ingresos.

Por último, se introdujeron cambios normativos para evitar afectaciones en la calificación crediticia de las empresas que pudieran impactar negativamente en el acceso de éstas a futuros créditos. En ese sentido, la Superintendencia de Servicios Financieros admitió que, bajo ciertas condiciones, las reestructuras de créditos que se pactaran hasta el 31 de diciembre de 2020 por dificultades financieras originadas por la pandemia, podrían no considerarse problemáticas. En la misma línea, se flexibilizaron las condiciones que las instituciones financieras deben analizar al evaluar la capacidad de pago de los deudores, eximiéndoles el requisito de realizar el análisis de estrés previsto en la normativa[36].También se prorrogaron plazos para la presentación de información de empresas ante las instituciones financieras y también de éstas ante el regulador[37].

4.5 Medidas de promoción de inversiones

Con el objetivo de estimular la inversión privada para dinamizar la actividad económica y promover, entre otros, la generación de empleo, el Poder Ejecutivo decidió realizar un conjunto de modificaciones a los Regímenes de Promoción de Inversiones bajo la Ley Nº 16.906.

En primer lugar, a través del Decreto Nº 151/2020 de mayo de 2020, se establecieron **incrementos transitorios en los beneficios tributarios** otorgados en el marco del régimen de promoción de inversiones aplicables para proyectos presentados al amparo de los Decretos Nº 455/007, Nº 2/012 y Nº 143/018. En particular,

- Para proyectos presentados entre el 1/4/2020 hasta el 31/03/2021, se aprobó un incremento en un 20% del porcentaje de exoneración de IRAE, que se determina por la aplicación de la matriz de indicadores, sobre las inversiones ejecutadas hasta el 31/12/2021,

[34] Comunicación BCU Nº 2020/049.
[35] Comunicación BCU Nº 2020/086.
[36] Comunicación Nº 2020/179.
[37] Comunicaciones Nº 2020/043, Nº 2020/049 y Nº 2021/069.

siempre que las mismas representen al menos el 75% de la inversión total comprometida del proyecto.

- Cómputo por el 150% del monto invertido sobre las inversiones ejecutadas entre el 01/04/2020 y el 31/03/2021, a los efectos de determinar el monto exonerado del IRAE.
- Ambos beneficios podían acumularse en el período comprendido entre el 01/04/2020 y el 31/03/2021.

Adicionalmente, en setiembre de 2020 mediante el Decreto Nº 268/020, se estableció una nueva reglamentación para la Ley de Promoción de Inversiones. Dentro de los principales objetivos que guiaron la nueva reglamentación se encuentran:

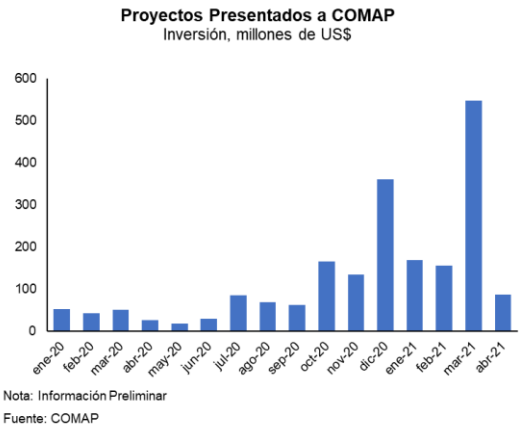
- Considerar el contexto de la coyuntura actual de la economía uruguaya, que sufre el impacto del descenso de la actividad económica a nivel mundial, producto de una crisis sanitaria.
- Incrementar el impacto en términos de objetivos de desarrollo y generar un efecto positivo y significativo sobre el valor agregado de la economía, cambiando la metodología de evaluación de los proyectos de inversión.
- Optimizar las ponderaciones de los indicadores de la matriz de objetivos, a efectos de estimular la inversión, con énfasis en la generación de empleo e introduciendo una matriz simplificada.
- Adecuar las exigencias respecto a las externalidades comprometidas por las empresas, redefiniendo el indicador de descentralización y de exportaciones, ampliando el concepto de innovación e incorporando indicadores sectoriales.

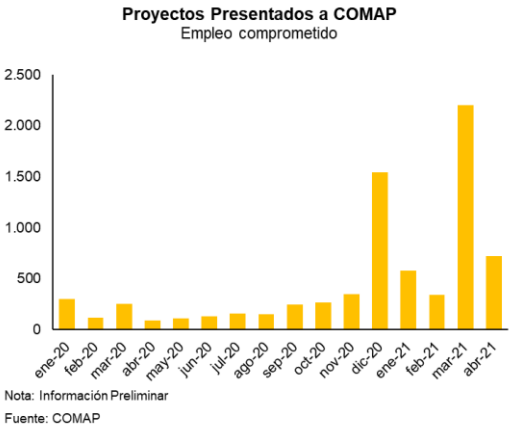
Como medidas de respuesta a la pandemia, en el nuevo Decreto reglamentario también se establecieron medidas especiales transitorias, en particular, el otorgamiento de un punto adicional en el indicador de generación de empleo para los proyectos de inversión que se presenten hasta el 31 de diciembre de 2020 y opten por dicho indicador, y los siguientes beneficios transitorios:

- Para proyectos presentados al amparo del Decreto y hasta el 31/03/2021, se estableció un incremento en un 20% del porcentaje de exoneración de IRAE, que se determina por aplicación de la matriz de indicadores, sobre las inversiones ejecutadas hasta el 31/12/2021, siempre que las mismas representen al menos el 75% de la inversión total comprometida.
- Cómputo por el 150% del monto invertido sobre las inversiones ejecutadas entre el 01/04/2020 y el 31/03/2021 a los efectos de determinar del monto exonerado del IRAE.

Finalmente, a través del Decreto Nº 94/021 de marzo de 2021 se establecieron nuevos beneficios transitorios, aplicables para proyectos presentados al amparo de los Decretos Nº 455/007, Nº 2/012, Nº 143/018 y Nº 268/020: cómputo por el 130% del monto invertido sobre las inversiones ejecutadas entre el 01/04/2021 y el 30/09/2021, a los efectos de determinar el monto exonerado del IRAE.

El nuevo Decreto reglamentario de la Ley de Promoción de Inversiones y los beneficios transitorios establecidos, dieron lugar a un fuerte aumento en los proyectos de inversión presentados ante la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP). A partir de la vigencia del Decreto Nº 268/020 y abril de 2021 se presentaron proyectos de inversión por un total de US$ 1.618 millones, asociados a los cuales se encontraban 6.000 empleos comprometidos.





Por otro lado, también en el marco de la Ley Nº 16.906 de Promoción de Inversiones, se realizaron modificaciones normativas para **impulsar los Proyectos de Gran Dimensión Económica**, en el entendido de que en el contexto de la pandemia era particularmente importante dinamizar actividades intensivas en empleo y que generen externalidades positivas hacia otros sectores de la economía. Los proyectos de gran dimensión económica de construcción para la venta o arrendamiento de inmuebles con destino a oficinas o vivienda, y de urbanización cumplen con esa doble condición y tienen un impacto significativo sobre el valor agregado de la economía. Los cambios que introdujo la nueva normativa fueron los siguientes:

- Decreto Nº 138/020 – Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones para la Actividad de Construcción de Gran Dimensión Económica (entrada en vigencia: 07/05/2020).

Incentivos fiscales a las actividades de construcción para la venta o arrendamiento de inmuebles con destino a oficinas o vivienda, y las urbanizaciones de iniciativa privada, correspondientes a proyectos de gran dimensión económica.

Nuevo marco normativo que incluye la promoción de la urbanización de iniciativa privada. Asimismo, se incluye la ampliación de proyectos, se amplían los beneficios fiscales y se promueven las inversiones en bienes muebles destinados a las áreas de uso común.

- Decreto Nº 141/020 – Modificación del Decreto Nº 329/016 (entrada en vigencia: 21/05/2020)

Extensión de algunos de los beneficios previstos por el Decreto Nº 138/020 a aquellos proyectos promovidos al amparo del Decreto Nº 329/016, al cual se ampararon un importante número de proyectos, algunos de los cuales aún se encuentran en ejecución.

Principales cambios: extensión de plazo para la ejecución de inversión, inclusión de ampliación de proyectos, beneficios fiscales concordante con el nuevo Decreto de gran dimensión económica (Decreto Nº 138/020). Asimismo, se promueven las inversiones en bienes muebles destinados a las áreas de uso común.

- Decreto Nº 316/020 - Modificación del Decreto Nº 138/020 (entrada en vigencia: 02/12/2020)

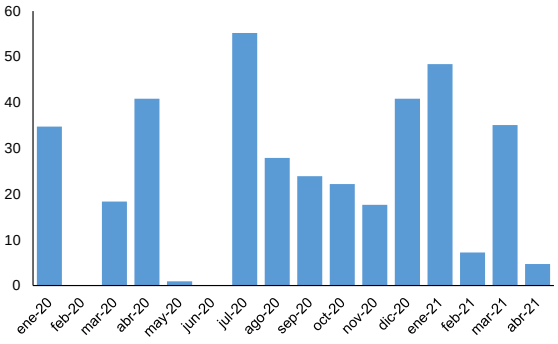
Principales cambios: disminución del importe mínimo de inversión requerido, ajuste en las exigencias de los porcentajes de áreas de uso común para los nuevos valores de inversión y modificación en el marco temporal de inversiones comprendidas para proyectos del literal b) del artículo 2º del Decreto Nº 138/020.

Adicionalmente, con el objetivo de **promover la inversión en vivienda**, en abril de 2020 se modificó la reglamentación establecida en la Ley Nº 18.795 referente a la construcción de viviendas promovidas para interés social. La nueva directiva derogó algunos artículos a fin de mejorar las condiciones de acceso a la vivienda, establecer beneficios tributarios a los proyectos que se declaren promovidos bajo esta Ley y así estimular la construcción de viviendas para sectores de ingresos medios y medios bajos. Se ampliaron los beneficios tanto para los proyectos promovidos, como para quienes adquieran viviendas para alquilar.

Principales cambios: entre los principales cambios se destaca aquellos que modifican las características de las viviendas, como por ejemplo la promoción de monoambientes de 25 a 40 m², cambios en las características de los proyectos, como la inclusión de *ammenities*. Además, se ampliaron las exoneraciones tributarias, las condiciones de comercialización y los beneficios para el comprador[38].

La ampliación de los beneficios redundó en el aumento de la cantidad de proyectos ingresados, generando mayores soluciones habitacionales para más familias. Entre agosto de 2020 y abril de 2021 se presentaron 70 proyectos, correspondiente a una inversión de aproximadamente U$S 193 millones.

Proyectos de inversión en vivienda presentados por el régimen de la Ley Nº 18.795
Inversión propuesta, millones de US$



Fuente: COMAP

4.6 Fondo Solidario COVID-19

Con el objetivo de dotar de transparencia los gastos derivados de la pandemia, se creó el Fondo Solidario COVID-19 a través de la Ley Nº 19.874 el 8 de abril de 2021, medida que fue aprobada por unanimidad en el Parlamento. De esta forma, los gastos fiscales durante el año 2020 se pueden dividir en dos grandes categorías: por un lado, las medidas de contención a la pandemia y, por otro, el gasto no asociado a la emergencia sanitaria, denominado gasto estructural o permanente.

[38] Para ver la lista detallada de los cambios se sugiere consultar: https://www.anv.gub.uy/nueva-reglamentacion-y-modificaciones-la-ley-de-vivienda-de-interes-social.

Los gastos que se registran en el Fondo Solidario COVID-19, administrado por el MEF, son los relativos a la protección de la población en términos de medidas sanitarias (de prevención, mitigación, atención y rehabilitación), de apoyo a la población más vulnerable y de apoyo al sector productivo y el empleo, caso del pago de prestaciones sociales por desempleo y enfermedad, así como subsidios y resignación de recaudación derivada de la reducción del empleo. Ya para 2021, se previó también la inclusión de resignación de impuestos derivada de las medidas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).

En relación a los ingresos, la Ley estableció que los recursos del Fondo se componen de un porcentaje de utilidades del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y un porcentaje de las utilidades acumuladas de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), además de donaciones, transferencias y fondos originados en préstamos de organismos internacionales y multilaterales de crédito. Adicionalmente, se creó un "Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19", que durante el 2020 gravó por dos meses las remuneraciones de los funcionarios del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y personas de derecho público[39].

En relación a los egresos, para algunas medidas se pudo instrumentar la medición del costo directo de la misma, como por ejemplo para los gastos sanitarios, en tanto que en otros casos fue necesario determinar el efecto de la pandemia a computar. Las medidas implementadas y sus características se detallaron en el Capítulo 4 de este documento.

En este sentido, en los casos del Seguro de Desempleo y el Subsidio por Enfermedad, para estimar el monto del gasto que corresponde a la Emergencia Sanitaria (E.S.) en cada mes de 2020, se debió primero estimar el gasto que se hubiera dado en el caso en que no hubiera existido la E.S. Para ello, se tomó como referencia el monto pagado el mismo mes del año 2019, ajustado por la evolución salarial acumulada en el período. La diferencia entre el monto efectivamente pagado en 2020 y el monto de referencia estimado para el escenario sin pandemia, fue el gasto considerado atribuible al efecto de la E.S y, por tanto, asignado al Fondo.

También se debió estimar el efecto de la pandemia en los aportes a la seguridad social, como consecuencia de que los trabajadores ingresaran al Seguro de Desempleo o al Subsidio por Enfermedad. Se estimó el monto de la Resignación de Aportes, considerando en primer lugar, un ratio promedio entre aportes legales (por tipo, patronal personal y FONASA) y el costo de la prestación social recibida (Seguro de Desempleo o Subsidio por Enfermedad). Así, en función de las prestaciones pagadas y el ratio promedio definido, se estimó la resignación de aportes generados asociados a cada prestación.

Adicionalmente, para determinar el monto de los aportes resignados que hubieran correspondido al BPS, se descontaron los aportes que hubieran sido transferidos a las AFAP. Asimismo, la Resignación de Aportes del BPS incorpora el efecto que otros subsidios tuvieron en la recaudación del ente, tales como los estipulados en la Ley Nº 19.872 y el Decreto Nº 190/020, así como también los aportes de las empresas de la construcción, según lo definido en el Decreto Nº 108/020.

A continuación, se detallan los principales rubros de ingresos y egresos del Fondo Solidario COVID-19 ejecutados durante el año 2020:

[39] Mediante la Ley Nº 19.874 también se crea un adicional al Impuesto a la Asistencia a la Seguridad Social (IASS) que grava a las jubilaciones y pensiones, pero no se asigna como ingreso del Fondo Solidario COVID-19.

Fondo Solidario COVID-19

Año 2020

	Total Millones de U$S	% del PIB
Donaciones y Transferencias	126	0,2%
Impuesto COVID	19	0,0%
Ingresos	145	0,3%
Apoyo a Políticas Sociales	116	0,2%
Refuerzos en AFAM-PE	31	0,1%
Apoyo a Políticas Sanitarias	47	0,1%
Apoyos a Otros Incisos	3	0,0%
Subsidio Boleto	20	0,0%
Licencia Construcción	17	0,0%
ANDE	15	0,0%
Seguro de Enfermedad	31	0,1%
Seguro de Desempleo	238	0,4%
Resignación de aportes	209	0,4%
Egresos	727	1,4%
Resultado	-582	-1,1%

Nota: registración con criterio fiscal.

Asimismo, en febrero de este año, y como consecuencia de la necesidad de continuar con medidas de respuesta a la pandemia, desde el MEF se anunció un nuevo paquete de medidas a ser implementadas a través del Fondo Solidario COVID-19 durante el año 2021.

Mediante la Ley Nº 19.949 del 23 de abril de 2021, se creó el Impuesto Emergencia Sanitaria 2 - COVID-19 que grava las remuneraciones de los empleados del Estado y de quienes le brindan servicios personales, el cual constituye un nuevo ingreso para el Fondo[40].

A lo largo de los primeros 6 meses de este año, se han ido incorporando nuevas políticas de apoyo y mitigación de los efectos de la pandemia. Las mismas se han focalizado en tres categorías: Poblaciones vulnerables, Salud y Reactivación y Empleo.

Para cada una de estas tres áreas se han estimado los recursos necesarios durante el 2021 para atender las nuevas necesidades generadas por el impacto de la crisis sanitaria. A continuación, se detallan los principales rubros de ingresos y egresos previstos para el Fondo durante el año 2021:

[40] También en este caso, en la misma Ley Nº 19.949 se establece un nuevo adicional del IASS que grava a las jubilaciones y pensiones, pero que no lo asigna como recursos del Fondo.

Fondo Solidario COVID-19

Estimaciones para Año 2021

	Total Millones de U$S	% del PIB
Donaciones y Transferencias	26	0,0%
Impuesto COVID	5	0,0%
Ingresos	31	0,1%
Poblaciones Vulnerables	210	0,4%
AFAM-PE y TuAPP	172	0,3%
Políticas de Alimentación, Habitacional, Primera Infancia y Monotributo Mides	38	0,1%
Salud	420	0,7%
Vacunas	120	0,2%
Insumos Sanitarios	300	0,5%
Reactivación y Empleo	350	0,6%
Seguro de Desempleo y Enfermedad	90	0,2%
Resignación de Aportes	66	0,1%
Jornales Solidarios y Otras Medidas de Empleo	36	0,1%
Medidas Tributarias - Ley Mipymes y Mipymes II y Subsidio Boleto	158	0,3%
Egresos	980	1,7%
Resultado	-949	-1,7%

5 AVANCES EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Desde inicio de la nueva administración, el gobierno se encuentra implementando avances en reformas estructurales con el propósito de generar transformaciones profundas esenciales e imprescindibles para el desarrollo del país.

Tales reformas refieren a la nueva institucionalidad fiscal, al avance en la reforma de la seguridad social, a los cambios en el mercado de los combustibles, a las medidas tendientes a la mejora del clima de negocios y por último a las acciones de promoción del mercado de valores.

5.1 Nueva institucionalidad fiscal

Al igual que ocurriera en el pasado con las políticas de manejo de deuda pública, el gobierno inició el camino hacia la construcción de una Política de Estado en materia de institucionalidad fiscal. Con ello, se pretende avanzar hacia una mayor transparencia en el manejo de la política fiscal, a la vez que propiciar el debate respecto a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Respecto a los cambios estructurales propuestos en la Exposición de motivos que acompañó el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020-2024 que hacen a la nueva institucionalidad fiscal, se presentan a continuación los avances en la formulación de la Regla Fiscal. Los resultados fiscales y las proyecciones, en tanto, se presentan en el Capítulo 6.

5.1.1 Regla Fiscal

Primer Pilar de la Regla Fiscal: Resultado Fiscal Estructural

Tal como lo establecen los artículos 208 y 209 de la Ley Nº 19.889, el primer pilar de la regla fiscal es establecer una meta indicativa de resultado fiscal estructural, que tiene por finalidad contribuir a 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, como por ejemplo una sequía o una pandemia como la actual.

El foco en el resultado estructural resulta de utilidad para entender las cuentas fiscales desde una óptica de mediano y largo plazo. Este refleja el resultado fiscal 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.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha venido trabajando en una metodología de cálculo de resultado fiscal estructural, que será sujeta a consideración del Consejo Fiscal Asesor y contará con los insumos del Comité de Expertos una vez que éstos sean conformados.

Metodología

1. **Corrección del resultado efectivo de efectos extraordinarios**

Tal como se estableció en la Ley de Presupuesto, el Resultado Efectivo de Gobierno Central – Banco de Previsión Social (GC-BPS) se corregirá por ingresos y egresos extraordinarios. Siguiendo la definición planteada en dicha instancia, 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 (ejemplo: 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 (ejemplo: Fondo de Seguridad Social). A efectos meramente operativos, se impone como condición incluir en el cálculo del resultado estructural a todas aquellas partidas extraordinarias que presenten una materialidad significativa, en este caso, mayor o igual a 0,05% del Producto Interno Bruto (PIB). A continuación, se listan las categorías utilizadas a la fecha, siendo éstas no taxativas.

Ingresos Extraordinarios del Gobierno Central:

Los ingresos del Gobierno Central se clasifican en tres grandes categorías: Ingresos provenientes de la Dirección General Impositiva (DGI), ingresos provenientes del Comercio Exterior y Otros Ingresos.

Los ingresos extraordinarios identificados corresponden principalmente a la categoría de Otros Ingresos, los cuales no presentan una correlación cíclica significativa. Su condición de extraordinarios puede derivar de su propia naturaleza o de su variabilidad a lo largo del tiempo.

Se presentan a continuación dichos ingresos extraordinarios:

- Transferencia del excedente del Fondo de Estabilización Energética (FEE) a Rentas Generales.
- Utilidades extraordinarias de UTE vertidas al Gobierno Central.
- Utilidades extraordinarias del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) transferidas al Gobierno Central: la corrección se realiza en base al promedio histórico en términos del PIB. De esta forma se recogen posibles desvíos en el desempeño del BROU.
- Ganancia de capitales provenientes del manejo de pasivos de deuda.
- Ingresos del Fondo Solidario COVID-19.
- Ingresos por pago de las compañías de telecomunicaciones por la adjudicación de las bandas de uso del espectro radioeléctrico.
- Ingresos por pago del canon por concesionarios de Aeropuertos.
- Ingresos por pagos de impuestos extraordinarios.

Una vez corregida la categoría Otros Ingresos por factores extraordinarios identificados, resta definir el valor estructural de este rubro. Para ello, se realiza una corrección de esta categoría en base al promedio histórico en términos del PIB. Los ingresos que conforman este rubro estructural son aportes de empresas públicas, ingresos por venta de energía, ingresos de casinos y loterías, entre otros.

Ingresos Extraordinarios del BPS:

- Transferencias desde las Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs) al Fideicomiso de la Seguridad Social.
- Transferencias desde AFAPs al BPS por desafiliaciones en el marco de la Ley Nº 19.162.
- Resignación de Aportes del Fondo Solidario COVID-19.
- Intereses del Fideicomiso de Seguridad Social.

Egresos Extraordinarios del Gobierno Central:

- Egresos extraordinarios (eventos climáticos adversos).
- Egresos del Fondo Coronavirus.
- Pérdidas extraordinarias.
- 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.
- Capitalizaciones a Organismos fuera de la Cobertura del Gobierno Central.

2. Estimación de la Brecha del Producto

Además de corregir el resultado fiscal observado por las partidas extraordinarias, es necesario corregir el resultado fiscal por el efecto cíclico en el nivel de actividad. Para determinar el efecto cíclico se estima la brecha del producto como la diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial. El PIB potencial de la economía es aquel asociado a la plena utilización de los factores de producción, tanto de trabajo como de capital. Si bien el PIB potencial es una variable inobservable, es un indicador que permite depurar el balance fiscal de los efectos cíclicos.

Derivación del Modelo Teórico Utilizado para la Estimación del Producto Potencial

Para el cálculo del PIB potencial se siguió una metodología estándar a nivel internacional para estimar las brechas de capacidad. En este caso, para Uruguay la estimación se realizó a través de una función de producción Cobb - Douglas, con retornos constantes a escala tal como se muestra en la siguiente ecuación:

$$Y_t = PTF_t * K_t^{\alpha} * \tilde{L}_t^{1-\alpha}$$

Donde:

- Y_t es el PIB en el período t.
- K_t es el stock de capital construido como: $K_t = K_{t-1} * (1 - \delta_t) + FBKF_t$ donde δ_t es la tasa de depreciación anual, $FBKF_t$ es la formación bruta de capital fijo.
- $\tilde{L}_t$ es la cantidad de empleo, definido como la cantidad de horas anuales trabajadas ajustado por un indicador de calidad del trabajo.

$\tilde{L}_t$ = L_t*E_t, donde L_t es el empleo en horas anuales y E_t son los años de escolaridad promedio.

- PTF_t es la Productividad Total de los Factores, que corresponde al residuo de la función de producción.
- Finalmente, α es la elasticidad de producción del capital y 1– α es la elasticidad de producción del trabajo.

A partir de la función de producción y de los valores efectivos de K_t y $\tilde{L}_t$, se calcula la PTF_t como residuo de la función de producción linealizada que se muestra en la siguiente ecuación:

$$\ln(PTF_t) = \ln(Y_t) - \alpha * \ln(K_t) - (1-\alpha) * \ln(\tilde{L}_t)$$

Finalmente, para calcular el PIB tendencial (Y_t^*) se utilizó el nivel del stock de capital y los valores de tendencia o de largo plazo del trabajo y de la productividad, tal como se muestra en la siguiente ecuación:

$$\ln(Y_t^*) = [\ln(PTF_t)]^{HP} + \alpha * \ln(K_t) + (1-\alpha) * \left[\ln(\tilde{L}_t)\right]^{HP}$$

El supra índice HP denota que las variables han sido corregidas por un filtro de Hodrick–Prescott. No se incluyó, en esta instancia, un indicador de utilización de capacidad instalada.

3. Fuentes de datos

El nivel de PIB es el publicado por el Banco Central del Uruguay (BCU) en sus Cuentas Nacionales.

Para el cálculo de la cantidad de empleo en horas se construye una serie de horas trabajadas a nivel agregado a partir de información publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), tanto de empleo como de horas trabajadas. A partir del número de empleados promedio, el promedio de horas semanales trabajadas y de un número de semanas trabajadas constante para cada año, se obtiene el número agregado de horas trabajadas en un año. Por su parte, el indicador de calidad del trabajo corresponde a un índice de escolaridad promedio de la población, obtenido a partir de los micro datos publicados por el INE en la Encuesta Continua de Hogares.

En relación al stock de capital, se adaptó la metodología del trabajo de *Harberger y Wisecarver* (1978)[41] para Uruguay y se continuaron sus series. Se utilizó la formación bruta de capital fijo (FBKF) publicada por el BCU en las Cuentas Nacionales y se tomó una tasa de depreciación constante de 5% siguiendo el criterio propuesto por el Banco Mundial en sus Notas de Política para Uruguay (2015)[42].

Para la estimación de la elasticidad de producción del trabajo se utilizaron los datos publicados por el BCU para el período 1997-2005 y los años 2012 y 2016. Para el resto de los años se construye la estimación a partir de la evolución de la masa salarial y el PIB.

[41] Harberger, A., y Wisecarver, D. (1978): Tasas de retorno al capital en los ámbitos privado y social del Uruguay, estudios preparados por el Profesor Arnold C. Harberger para el Uruguay, Banco Central del Uruguay.
[42] Banco Mundial (2015): Documentos del Banco Mundial. Notas de Política. Uruguay: desafíos y oportunidades 2015-2020.

La frecuencia de datos es anual y se utilizaron proyecciones para los próximos diez años. Hasta 2025, se utilizaron los supuestos del programa macroeconómico mientras que, en los siguientes años, se utilizaron valores de tendencia.

A partir de la metodología referida, se estima el crecimiento potencial de la economía uruguaya en 2,3% real anual.

Estimación de los Ingresos y Egresos Fiscales Estructurales

Una vez obtenida la brecha del producto, se estimaron las distintas partidas tanto a nivel de ingresos como de egresos asociadas al ciclo económico. De esta forma, se estimó el impacto del ciclo en los ingresos y egresos de GC-BPS. Ello se realizó a partir de las elasticidades de dichas partidas respecto al PIB. Las elasticidades de las diferentes partidas se obtuvieron a partir de las correlaciones respecto al PIB de las primeras diferencias de las series temporales en términos reales tomadas en logaritmos.

Depurando el resultado fiscal observado de los efectos cíclicos y también de los ingresos y egresos extraordinarios, se obtuvo el resultado fiscal estructural. Las estimaciones realizadas del Resultado Fiscal Estructural para el periodo 2019-2025 se presentan junto a los resultados y proyecciones fiscales en el Capítulo 7.

Segundo Pilar de la Regla Fiscal: Tope de Gasto

Tal como establece el artículo 208 de la Ley Nº 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, 2,3%.

Tercer Pilar de la Regla Fiscal: Tope de Endeudamiento

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 Nº 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.

Se propuso un nuevo marco jurídico para la autorización de endeudamiento público por parte de la Asamblea General, que complementa los primeros dos pilares de la nueva Regla Fiscal descriptos anteriormente. El mismo 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.

El nuevo límite al endeudamiento neto del Gobierno Central fue de US$ 3.500 millones en 2020 y es de US$ 2.300 millones en 2021. Se incluyó 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 pueda incrementar en un 30% adicional medido en dólares corrientes.

5.1.2. 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 Nº 19.889, se crearán dos nuevas instituciones técnicas que tendrán carácter honorario, técnico y serán políticamente independientes. Dichas instituciones colaborarán tanto en la provisión de insumos técnicos como en el debate respecto a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El MEF se encuentra en proceso de designar el Consejo Fiscal Asesor y el Comité de Expertos para lo cual se han cursado invitaciones a profesionales e instituciones idóneas.

Una vez que los consejos referidos hayan sido conformados, se evaluará la metodología de estimación del crecimiento potencial de la economía uruguaya y se utilizarán los insumos provistos por el Comité de Expertos, con el objetivo de aportar a la transparencia de la Política Fiscal, pilar fundamental de este nuevo instrumento.

5.1.3. Marco quinquenal móvil de las Proyecciones Fiscales

Tal como se explicitó en la Ley de Presupuesto, con el objetivo de tender a un marco fiscal de mediano/largo plazo en el que se pueda visualizar el impacto de las políticas públicas actualmente implementadas más allá de los cinco años del período de gobierno, se elaboraron proyecciones macroeconómicas y fiscales para períodos de cinco años móviles.

De esta manera, en el Capítulo 7 se presentan cifras fiscales para el año en curso y los próximos cuatro años. Por primera vez, el escenario fiscal se presenta en un quinquenio móvil, el cual no es coincidente con el ciclo electoral. Por tanto, se realizó una proyección pasiva que mantiene mayormente los supuestos de 2024 y no asume reformas estructurales fuera del período de gobierno.

5.1.4. Rendición de Cuentas de mayor frecuencia

Parte importante de la institucionalidad fiscal incluye una buena comunicación con el mercado, analistas, calificadoras de riesgo, inversores y con la ciudadanía en general. Por tanto, se decidió incrementar la frecuencia con la cual el MEF informa sobre sus expectativas respecto a la situación económica y el desempeño fiscal y crediticio del gobierno.

Con este objetivo, se implementó una nueva comunicación semestral que informa sobre la situación de las finanzas públicas, instancia que es utilizada también para realizar una actualización de proyecciones de las principales variables macroeconómicas.

Este año, dicha comunicación se realizó el 8 de febrero, mediante la actualización de proyecciones económicas y fiscales, así como el anuncio del Fondo Solidario COVID-19 para 2021. Si bien desde entonces el gasto del Fondo Solidario COVID-19 se ha ido actualizando, la segunda instancia de publicación de proyecciones económicas y fiscales se realiza en la presente Ley de Rendición de Cuentas.

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

5.1.5. Análisis de Sensibilidad

En el Capítulo 7, se incluye una sección en la que se presenta un análisis determinístico de la sensibilidad de la trayectoria de deuda bruta sobre PIB a variaciones en alguno de los determinantes fundamentales, como ser las variaciones del PIB y del tipo de cambio. El MEF se encuentra actualmente trabajando en un enfoque estocástico que permita realizar una valoración de la senda dinámica de la deuda proyectada en términos probabilísticos, tomando en cuenta la volatilidad e interrelaciones entre las variables macroeconómicas que inciden en las cuentas fiscales y el endeudamiento soberano.

5.2 Reforma de la Seguridad Social

Uruguay se destaca en la región por su tradición de protección social y por contar con uno de los sistemas de seguridad social más desarrollados en la experiencia comparada. Sin embargo, tal como fuera analizado en el documento Mensaje y Exposición de Motivos que acompañó el Presupuesto Nacional 2020 – 2024, el sistema de seguridad social se enfrenta a un contexto cambiante desde varias perspectivas: demográficas, laborales, financieras, entre otras. Ello ha ido generando en los últimos años el consenso entre los diferentes actores políticos y técnicos de que el sistema requiere una revisión, y que, de no actuarse, la trayectoria en que se encuentra el mismo compromete las posibilidades de construir una sociedad más próspera y equitativa en las próximas décadas.

En ese contexto, mediante el artículo 393 de la Ley Nº 19.889 aprobada en julio de 2020, se creó la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La Ley establece que la misma sea integrada por quince miembros *"designados por el Poder Ejecutivo con notoria idoneidad en temas previsionales, demográficos, económicos, legales u otros pertinentes para el cumplimiento de la tarea encomendada, uno de los cuales la presidirá"*. La conformación de dicha comisión, refleja la diversidad de visiones con respecto al tema de la seguridad social, tanto de las organizaciones sociales como de los partidos políticos.

Entre sus cometidos se encuentra, por un lado, realizar un análisis de los diversos regímenes previsionales que conforman el sistema previsional uruguayo, diagnosticando la situación actual y perspectivas de corto, mediano y largo plazo. Por otro, elaborar recomendaciones de reforma de cara al futuro. La mencionada Ley estableció los plazos para la presentación de dos informes; un primer informe de diagnóstico, que fuera presentado el pasado 20 de marzo de 2021, y un segundo informe de recomendaciones, que se encuentra en etapa de discusión.

En Uruguay y en el mundo, las políticas previsionales constituyen elementos fundamentales de las políticas públicas. Por ello, es habitual que los análisis y las propuestas de reforma requieran de los máximos esfuerzos para la generación de consensos. Para lograrlo, el proceso de trabajo de la comisión se ha basado en un diálogo abierto, participativo y transparente. Desde finales de diciembre de 2020, la CESS ha generado un proceso de intercambio con los diferentes actores de la sociedad: organizaciones sociales, partidos políticos, entidades públicas y privadas, administrativas y académicas.

Asimismo, el proceso realizado por la CESS ha procurado el máximo rigor técnico. El sustento en la evidencia disponible es una necesidad ineludible en cualquier proceso de toma de decisiones. Con este objetivo, y una fuerte vocación hacia la consideración de las mejores prácticas internacionales, la CESS ha podido profundizar en el conocimiento de nuestra

realidad, tanto a través de los desarrollos de su secretaría técnica, así como de colaboraciones de prestigiosas organizaciones locales e internacionales, públicas y privadas.

5.2.1. Principales conclusiones del diagnóstico realizado[43]

El diagnóstico realizado por la CESS concluyó que el sistema previsional uruguayo cuenta con importantes fortalezas, pero también desafíos y oportunidades de mejora. En este sentido, cabe destacar que Uruguay muestra niveles de protección social en la vejez relativamente altos, lo cual se traduce en altas tasas de cobertura y suficiencia de las prestaciones. La cobertura en la etapa pasiva (población de 65 años y más) es prácticamente universal, mientras que la cobertura de la población activa se ubica en el orden del 80%, siendo una de las más altas de la región[44]. En cuanto a la suficiencia, la tasa de reemplazo promedio es del orden del 60% del salario de referencia, con un fuerte gradiente a favor de los sectores socioeconómicos más vulnerables, y una incidencia de la pobreza en la vejez algo superior al 2% en 2020, diez veces más baja que la existente entre la población infantil.

Sin embargo, esta protección se ha logrado de forma aluvional, a través de la suma de distintos programas, que no necesariamente se encuentran integrados y coordinados entre sí, lo cual genera inequidades en lo que tiene que ver con la generación de derechos y obligaciones, no sólo entre los diferentes sistemas, pero también al interior de los mismos. Esto significa que cada peso aportado genera beneficios de diferentes cuantías y características, según el sector y el régimen de afiliación de que se trate. El mismo nivel de heterogeneidad existe en cuanto a la compatibilidad entre trabajo y jubilación.

El sistema también presenta oportunidades de mejora desde el punto de vista distributivo. Por un lado, una parte importante de los subsidios no se encuentra debidamente explicitada. Además, buena parte de los subsidios, ya sea implícitos o explícitos, no se encuentran adecuadamente focalizados.

En relación a lo anterior, debe destacarse que la mayor parte de las jubilaciones y pensiones contributivas cuenta con un financiamiento híbrido, donde se combinan las contribuciones especiales a la seguridad social con recursos provenientes de impuestos o prestaciones pecuniarias sobre materias gravadas diferentes del salario del colectivo de que se trate, con efectos distributivos que no están explicitados.

Respecto al régimen de ahorro individual, se destaca el relativamente buen nivel de rentabilidad logrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs) en sus 25 años de funcionamiento: han logrado rentabilizar los fondos administrados en un 8,1% por encima de la evolución del IPC (con una tasa de rentabilidad promedio anual de 5,4% en los últimos 5 años).

Sin embargo, algunas características de diseño del sistema podrían estar limitando la obtención de mayores rentabilidades en la etapa de acumulación. Una de estas características es la modalidad de regulación de la rentabilidad mínima de los fondos: la misma ha reducido los incentivos de las administradoras para diferenciar sus portafolios, generando un “efecto

[43] El análisis de esta sección se basa en el Informe de Diagnostico del Sistema Previsional Uruguayo, elaborado por la Comisión de Expertos en Seguridad Social. Disponible en: https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf

[44] Debe destacarse que existen diferencias entre los datos reportados en el informe de diagnóstico de la CESS, con base a registros administrativos, y los datos que surgen de la Encuesta Continua de Hogares, aunque estas diferencias no cambian las conclusiones principales aquí analizadas.

manada" y limitando la competencia. Un segundo factor refiere al elenco actual de activos elegibles para las inversiones previsto en el marco legal, que implica una concentración en el riesgo doméstico y títulos de renta fija. Como tercer punto, la existencia de solamente dos sub-fondos de inversión podría estar impidiendo el logro de mejores rentabilidades, especialmente para los afiliados de menor edad. A todo esto, se agregan las perspectivas respecto a la tasa de interés internacional, que implicarán una tensión adicional a las rentabilidades.

La etapa de desacumulación del segundo pilar también presenta desafíos importantes. En particular, la existencia de riesgos sistémicos ha determinado la salida del mercado de las aseguradoras privadas, configurando un monopolio de hecho por parte del Banco de Seguros del Estado. Este es hoy el único oferente del seguro colectivo obligatorio de invalidez y fallecimiento en actividad, que obligatoriamente deben contratar las AFAPs, así como de las rentas vitalicias que deben contratarse al momento de jubilarse.

Entre los riesgos sistémicos que deben enfrentar las aseguradoras, se destacan los riesgos de longevidad, los derivados de la indexación de las rentas vitalicias al índice medio de salarios, la reconfiguración de los núcleos familiares y regulatorio, entre otros.

Otro de los desafíos importantes tiene que ver con la supervisión y regulación del sistema. En este sentido, si bien existen diversas instituciones estatales con competencias de contralor de las instituciones que conforman el sistema, no existe una única entidad que tenga a su cargo la supervisión y regulación del sistema en forma global, no existiendo un adecuado proceso de Rendición de Cuentas.

Finalmente, debe tenerse en cuenta el objetivo de la sostenibilidad financiera que cualquier propuesta de reforma debería cumplir como requisito básico sobre el cual se apoya la sostenibilidad social, intra e intergeneracional. Este es hoy un reto importante para todos los regímenes previsionales debido, en parte, a edades de retiro relativamente bajas, unidas a beneficios que, en muchos casos, superan ampliamente el valor presente de lo aportado. El gasto público previsional alcanzó a 11,1% del PIB en 2019 (9,2% corresponden a BPS, 1,2% al servicio de retiros militares, y 0,7% a retiros policiales) y se proyecta que alcance el 13,5% en 2070 (11,6%, 1,0%, y 0,9%, para BPS, militares y policial respectivamente) si no se verifica un cambio en los parámetros. Además de los tributos afectados al BPS, se requerirá asistencia financiera adicional proveniente de rentas generales. En el caso del BPS, se estima que la misma será del orden de 3,8 puntos del PIB en 2070. Si se consideran los servicios de retiros y pensiones militares y policiales, la asistencia financiera adicional total alcanzaría 5 puntos del PIB en dicho año.

Estos desafíos se dan en un contexto global único en la historia, que presiona aún más los sistemas de pensiones y que obligan a reevaluar los mecanismos de protección social en la vejez, particularmente en los sectores más vulnerables. Se destacan aquí al menos tres elementos: los cambios demográficos, los cambios en el mercado de trabajo, y los cambios en el rol de la mujer en la sociedad.

En el caso de Uruguay, la dinámica demográfica marcada por el acelerado envejecimiento poblacional, implica no sólo un aumento de la población mayor de 65 años en el total (que se duplicará hacia 2070, llegando a 29% en 2070), sino también una caída en la población económicamente activa a partir de 2050. Esto implica que mientras en 1950 había casi 8 personas de entre 15 y 64 años por cada persona de 65 años y más, hoy esta relación es de 4 en 1, y en 2050 será de menos de 3.

La edad mínima de acceso a las jubilaciones no ha acompañado la evolución demográfica: actualmente supone, en promedio, una sobrevida de 22,5 años y se estima que hacia el 2070 esta cifra llegue a 27,1 años. Esta sobrevida es aún mayor en algunos colectivos, ya sea debido a una mayor esperanza de vida (como las mujeres o grupos de mayor nivel socioeconómico) o a las propias reglas del sistema previsional que permite que ciertos grupos de trabajadores se retiren a edades más tempranas bajo reglas que, en la mayoría de los casos, no han sido revisadas con una periodicidad adecuada.

Lo anterior genera presiones en los sistemas de pensiones. En los sistemas de beneficio definido (BPS y demás subsistemas estatales y personas públicas no estatales), implica que poblaciones activas más pequeñas deberán financiar generaciones de jubilados cada vez más grandes y por más tiempo, generando problemas de sostenibilidad y justicia entre generaciones. En los sistemas de cotización definida (AFAP y empresas aseguradoras) el ahorro acumulado deberá financiar más años de retiro, generando problemas de suficiencia.

En segundo lugar, los cambios que están teniendo lugar en el mercado laboral implican una caída en la importancia de las relaciones de empleo tradicionales, base de los sistemas previsionales contributivos actuales. Se suma a lo anterior, la fragmentación de las historias laborales en sectores de bajos ingresos, principalmente entre las mujeres, y los efectos de la pandemia (que todavía son difíciles de evaluar).

Por último, no debe perderse de vista el panorama global de la protección social, más allá del ámbito estrictamente previsional. En este sentido, tanto el diagnóstico, como las recomendaciones de reformas, no deben descuidar el enfoque de género, en particular, en lo que tiene que ver con las necesidades crecientes de cuidados y su interacción con los procesos de reestructuración de las familias, pero también con la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo y la sociedad.

5.2.2. Perspectivas

Luego de finalizada la etapa de diagnóstico, la CESS se encuentra actualmente en el proceso de discusión de las recomendaciones. Para ello, se han conformado ocho subgrupos de trabajo abocados a la diversidad de temas que deben analizarse: Pilar no contributivo, Sistema de reparto, Sistema de ahorro individual obligatorio, Género y pensiones de sobrevivencia, Servicios estatales militar y policial, Cajas paraestatales, Regulación y supervisión y un grupo abocado a otros temas no incluidos en los anteriores. El trabajo en subgrupos apunta a una discusión franca de opciones. Se comparte la información, se expresan los puntos de vista y opiniones de los integrantes como aportes al análisis, sin que comprometa apoyos o votos.

Tras este proceso de discusión, la CESS deberá elaborar y remitir un informe de recomendaciones, que sea un insumo para la definición política por parte de los organismos competentes, con base en el mejor conocimiento de la evidencia y de los mejores análisis técnicos posibles. En tal sentido, la CESS tiene actualmente una fecha límite para la remisión de dicho informe para el 6 de agosto próximo, considerando la prórroga solicitada y otorgada. Tras la remisión de dicho informe, se prevé que el Poder Ejecutivo envíe el proyecto de Ley en el segundo semestre del año, para su discusión en el ámbito parlamentario.

De acuerdo con la normativa, este segundo informe deberá contemplar las dinámicas demográficas y laborales, así como las experiencias internacionales relevantes. Las opciones de reforma deberán contemplar, de acuerdo con la Ley, los siguientes elementos:

> *"A) La necesidad de brindar una razonable seguridad de ingresos, mediante esquemas de base contributiva y no contributiva con adecuado financiamiento.*

B) La sustentabilidad de mediano y largo plazo.
C) Los sesgos generacionales que pudieren existir o resultar de las propuestas, valorando su adecuación al contexto demográfico, social y económico.
D) El establecimiento de períodos de transición sobre la base del respeto de los derechos adquiridos y el reconocimiento de los derechos en curso de adquisición.
E) La tributación asociada a las prestaciones de los diferentes regímenes."

Los procesos de reforma de los sistemas previsionales enfrentan diversas complejidades, algunas técnicas y otras asociadas a la construcción de acuerdos con impacto de muy largo plazo en múltiples intereses. La búsqueda de consensos y el más amplio diálogo social constituyen elementos fundamentales para que los procesos de reforma tengan el soporte social necesario para que las transformaciones a implementarse logren afianzarse a nivel institucional. La modificación de los sistemas previsionales implica una redefinición de los contratos sociales implícitos respecto a uno de los principales componentes de la matriz de protección social de los Estados.

El desarrollo del sistema previsional uruguayo, que se ha destacado en el concierto internacional por los adecuados niveles de protección que ofrece, se ha constituido en base a un proceso de sucesivas transformaciones de diversa magnitud. Este proceso ha sido llevado adelante y recibido la contribución de todos los partidos políticos, así como de distintas manifestaciones de la sociedad civil.

En síntesis, Uruguay se enfrenta a la vez a un importante desafío y a una gran oportunidad. Oportunidad de sentar las bases de una transformación estructural que favorezca el aprovechamiento y mejoramiento de las capacidades existentes. El nivel de transferencias que implicaría 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.

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 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.

La concreción de la reforma de la seguridad social, cuya necesidad y pertinencia es reconocida por todos los actores políticos, sociales y académicos es una de las principales innovaciones estructurales que pretende llevar adelante el gobierno nacional. Los beneficios de esta iniciativa en materia de desarrollo económico y social serán perdurables, dejándose sentir por generaciones, lo que da una magnitud de su relevancia histórica.

5.3 Mercado de combustibles

De acuerdo a lo señalado en el Mensaje y Exposición de Motivos que acompañó el Presupuesto Nacional 2020 – 2024, el gobierno asumió el compromiso de lograr una transformación en el sector de los combustibles, con el objetivo de introducir incentivos para una mayor competencia, eficiencia y eficacia en todos los procesos vinculados al sector. Se busca clarificar los roles de cada uno de los actores de la cadena, establecer reglas claras y transparentes para los mismos y para los usuarios finales. En lo que respecta a la Administración Nacional de

Alcohol y Portland (ANCAP), se planteó acompañar a la empresa hacia el desarrollo de negocios eficientes y sustentables.

En este sentido, en la Ley Nº 19.889 se incluyeron tres artículos referidos al mercado de petróleo y derivados (Combustibles). El artículo 235, estableció que el Poder Ejecutivo deberá aprobar un precio en planta de distribución primaria para todos los combustibles que vende ANCAP. El artículo 236 encomendó a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) a que realice una revisión de la metodología de cálculo de Precios de Paridad de Importación (PPI). Finalmente, mediante el artículo 237, se encomendó al Poder Ejecutivo a presentar una propuesta de revisión integral del mercado de los combustibles, pudiendo para ello convocar a un Comité de Expertos.

Mediante el Decreto Nº 241/020, el Poder Ejecutivo estableció los criterios rectores respecto a la revisión del PPI. La URSEA procedió con la revisión de la metodología, realizó una consulta pública de la misma, la que fue finalmente aprobada de acuerdo a los plazos previstos.

En paralelo, se comenzó con la revisión del mercado de Combustibles por parte del Comité de Expertos creado por el Decreto Nº 271/20. Éste analizó documentos elaborados por la Dirección Nacional de Energía respecto a dicho mercado, al sistema de distribución existente y a la situación del gas licuado de petróleo. Además de estos informes, se recibieron insumos preparados por consultores externos. En el mismo sentido, se convocó a todos los actores representativos de la cadena y se analizó toda la información presentada por éstos. Finalmente, en diciembre de 2020, el Comité presentó al Poder Ejecutivo su informe final en el cual recomendó la implementación de una serie de reformas y una hoja de ruta.

El Poder Ejecutivo analizó la propuesta del Comité de Expertos y en febrero de 2021, remitió a la Asamblea General la propuesta de revisión integral del sector. La reforma propuesta se apoya en dos grandes pilares:

1. ANCAP deberá focalizarse en lograr mejoras de eficiencia en sus procesos: con ello se espera que, en un plazo prudencial, el precio de los combustibles en las plantas de distribución de la empresa alcance el PPI.
2. Revisar el funcionamiento de la cadena de distribución y comercialización de los combustibles y los negocios asociados e impulsar cambios en la regulación, de modo de promover la eficiencia de todos los actores de la cadena.

Se propuso una hoja de ruta para llevar adelante los cambios entre el actual modelo de funcionamiento y el nuevo, mediante la definición de etapas que contemplan la previsibilidad, razonabilidad y gradualidad en la transición.

Bajo el nuevo mecanismo de fijación de precios, el Poder Ejecutivo ya se encuentra actualizando el precio máximo de venta al público y el precio en plantas de distribución de ANCAP de los combustibles principales que suministra el referido Ente. Este último, se basa en el informe de PPI elaborado por URSEA y un factor X que refleja aspectos relacionados con sobrecostos que enfrenta ANCAP y que irían disminuyendo en cada una de las etapas de la transición. En junio de 2021, se comenzó a aplicar este mecanismo de fijación de precios, alineando las gasolinas y el gasoil 50S a PPI. Por su parte, en atención a la situación económica ocasionada por la pandemia, el Poder Ejecutivo resolvió, transitoriamente, no aplicar el adicional (factor X).

En lo que respecta a los biocombustibles, se revisará la obligación legal de la mezcla de biodiesel en el gasoil y se diseñarán estrategias para disminuir el impacto de la mezcla de bioetanol en las gasolinas.

En cuanto al mercado de distribución, se tomarán las acciones correspondientes para que los márgenes de las distribuidoras, bonificaciones a las estaciones de servicios y fletes secundarios, sean establecidos bajo un régimen de incentivos a la eficiencia, debiendo el regulador impulsar las medidas necesarias para logar ese objetivo.

En lo que refiere al Fideicomiso del Gasoil, se revisará el monto del subsidio y se promoverán los cambios conducentes a generar incentivos correctos para la búsqueda de la eficiencia en el sistema de transporte colectivo.

Finalmente, se implementará un sistema de información que proporcione a la población precios de los combustibles actualizados y se permitirá la diferenciación de productos.

Al momento de la presentación de esta Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, el Poder Ejecutivo ha avanzado con la implementación de las reformas a nivel reglamentario, tal como se resumen a continuación:

- Fortalecimiento del Regulador. Mediante el Decreto Nº 133/021, se encomendó a la URSEA el ejercicio de la potestad regulatoria en los Combustibles, no sólo referente a la calidad y seguridad (como ha sido hasta el momento), sino en lo que hace al funcionamiento del mercado y determinación de precios. De forma transitoria, y hasta la adopción de la regulación propia que dicte el Servicio Descentralizado, la URSEA regulará el mercado de los Combustibles de una forma similar a su funcionamiento actual.

- Separación de roles entre ANCAP y el regulador del mercado. Desde el MIEM, se exhortó a ANCAP a la renegociación de contratos con las distribuidoras para que los mismos sean de suministro; a la revisión de los regímenes de abastecimiento de combustibles en sus plantas, así como a no tomar acciones respecto a apertura, traslado y cierre de estaciones de servicio en tanto dichos aspectos quedarán regulados por URSEA.

- Régimen transparente y claro respecto a la fijación de precios en la cadena de combustibles. El Poder Ejecutivo está trabajando en la reglamentación del artículo 235 de la LUC a los efectos de dotar a los agentes de mercado de seguridad respecto a la fijación de precios en la cadena. Tal como fuera mencionado, el Poder Ejecutivo aprobará un precio en planta de distribución primaria basado en el PPI que publica la URSEA y se le podrá adicionar un factor “X”. Por su parte, la URSEA determinará el precio máximo intermedio al que podrán vender combustibles las compañías distribuidoras a las estaciones de su red, y finalmente, el Poder Ejecutivo será el encargado de actualizar el precio máximo de cada combustible. Estos precios se determinarán de forma mensual y por tanto acompañarán el aumento o la diminución de los costos del mercado, principalmente el aumento o disminución de los precios internacionales del petróleo o sus derivados en tanto factor clave de esta cadena.

- Implementación del Impuesto al CO2 y eliminación de la obligación de mezclar el biodiesel. En el articulado de esta Rendición de Cuentas, el Poder Ejecutivo promueve la implementación de un impuesto a las emisiones de dióxido de carbono provenientes del uso de la gasolina, que sustituye parcialmente el IMESI de los mencionados productos. Esta medida está alineada con lo dispuesto por otros países como medida para desincentivar el consumo de gasolina y por tanto mitigar las emisiones de dióxido de carbono. Asimismo,

esta medida se relaciona con el desarrollo de la política ambiental que promueve el Gobierno Nacional, explicitada en el Capítulo 10.

- Por su parte, el Poder Ejecutivo promueve la eliminación de la obligación de mezclar biodiesel. Esto implicará la eliminación o reducción de un sobrecosto del precio del gasoil, que beneficiará a todos los consumidores de dicho producto. Esta medida se acompaña con un compromiso del Poder Ejecutivo de constituir un fondo con parte de lo recaudado del impuesto a las emisiones de CO2, con destino a políticas para mitigar las emisiones de dióxido de carbono.

- Eliminación del cometido de defensa de la competencia de URSEA. En función de las competencias que asume la URSEA relativas al mercado de combustibles, en esta Rendición de Cuentas, el Poder Ejecutivo propone la eliminación del cometido de defensa de la competencia de la URSEA, para transferirla a la Comisión de defensa de la Competencia del MEF.

- Adicionalmente, el Poder Ejecutivo también se encuentra trabajando en el diseño del Fideicomiso del Gasoil. Mediante el Decreto Nº 171/2021, el Poder Ejecutivo estableció un monto fijo del subsidio y se encuentra analizando la revisión integral del mismo.

En suma, la reforma del mercado de los combustibles, tiene como objetivo principal alcanzar las condiciones para disminuir los costos nacionales asociados a la producción, distribución y comercialización de combustibles, promover la eficiencia en la cadena, dotar a los actores de los incentivos correctos, así como presentar información transparente y clara a la población en general, respecto a la fijación de precios en la cadena de suministro de los distintos Combustibles. En esta dirección se ha estado avanzando durante el último año y medio.

5.4 Ambiente de negocios

El Presupuesto Nacional 2020-2024 fue definido como dinamizador de la actividad económica. En el mismo, se destacó la necesidad de tomar medidas estructurales para contribuir a la dinamización de una actividad económica que ya venía seriamente afectada, caracterizada por un crecimiento anémico desde 2014, caída de la inversión y la pérdida de aproximadamente 56.000 puestos de trabajo. 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 de 2020.

En tal sentido, se destacó la necesidad de 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.

En este contexto, más allá de las medidas puntuales de apoyo a la pandemia, el Poder Ejecutivo avanzó con otras reformas estructurales orientadas a la mejora del clima de negocios. Se está trabajando en un proyecto para la simplificación de trámites para los procesos de apertura y operación de las empresas, con el objetivo general de lograr la mejora del ambiente de negocios como herramienta clave para la facilitación comercial y la captación de inversiones, permitiendo incrementar la creación de empresas, la inversión y el empleo.

Mediante este proyecto, se busca adaptar el marco normativo y los procesos, con foco en las Mipymes y los inversores, incorporando los servicios revisados en la Ventanilla Única de Inversiones (VUI). La VUI busca ser una plataforma integrada y centralizada, disponible 100%

en línea, donde las empresas (nacionales y extranjeras) tengan un punto único de acceso a todas las gestiones claves y realizarlas de forma automatizada y remota.

Las temáticas que se deben abordar son múltiples y comprenden acciones vinculadas a la apertura, operación y cierre de empresas. El proyecto es liderado por Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y apoyado por un Comité de Dirección integrado por ésta, MEF, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), Uruguay XXI y ANDE a los efectos de su seguimiento. El mismo implica la realización de un diagnóstico, el análisis del marco regulatorio y propuestas de mejora, el análisis y rediseño de los procesos, la digitalización de los mismos y finalmente la difusión.

Si bien existe un marco legal que prevé la no duplicación de trámites y en particular en lo que respecta a la solicitud de información y documentación[45], son limitados los casos de consumo obligatorio de información disponible por parte del Estado. Para subsanar esto, se está trabajando en un Decreto que prevea:

- El consumo obligatorio por parte de las instituciones públicas de información ya incluida en la plataforma de interoperabilidad.
- La inclusión de dicha información en la referida plataforma que actualmente se solicita de forma recurrente a las empresas (en muchos casos con costos asociados) y el Estado dispone. Esto se haría de forma secuencial.

En una segunda etapa, se quiere avanzar con la posibilidad de consentimiento digital por parte del usuario, para poder acceder a información que hoy tiene el Estado, pero está amparada por algún tipo de confidencialidad o secreto tributario o estadístico.

La Dirección General de Registros (DGR) interviene en el proceso de constitución de empresas y contiene información que es relevante a los efectos de transacciones comerciales y ante el Estado. Por tal motivo, la protocolización electrónica está estrechamente vinculada a su accionar. El rediseño de los procesos, la interconexión y la digitalización permitiría simplificar tareas administrativas y plazos, reflejándose en menores tiempos para los usuarios y la mejora de los servicios.

Existe un grupo de trabajo liderado por AGESIC, que ha estado trabajando en la implementación y simplificación del procedimiento de las Sociedades de Acciones Simplificadas en su pata digital (SAS Digital)[46]. Se va a implementar un piloto de SAS Digital, con foco en transformación de unipersonales, y se está evaluando generar “SAS en el Día”, con la lógica del Programa Empresa en el Día adaptada a las necesidades actuales (legales y operativas).

[45] Ley Nº 19.355: El artículo 76 de la citada Ley establece que: “las entidades públicas no deberán solicitar certificados, constancias, testimonios u otra documentación de similar naturaleza emitidos por otra entidad pública, cuando se pueda acceder a la información contenida en dichos documentos, a través de sistemas informáticos proporcionados por las entidades competentes”.

46 La Ley Nº 19.820 crea las Sociedades de Acciones Simplificadas (SAS) y establece en el artículo 11 que *“El Poder Ejecutivo implementará un procedimiento de constitución por medios digitales y con firma electrónica avanzada u otro mecanismo de autenticación que se prevea en la reglamentación, de forma que el proceso pueda realizarse completamente vía web. En estos supuestos, el instrumento constitutivo deberá ser remitido a los fines de su inscripción al Registro Público correspondiente en el formato de archivo digital que oportunamente se establezca y la calificación registral deberá ser realizada dentro del plazo de veinticuatro horas contadas desde el día hábil siguiente al envío de la documentación pertinente.”*

Los finales de obra de viviendas colectivas y la habilitación de funcionamiento de locales que se usen para usos no residenciales, exigen la obtención de una habilitación por parte de la Dirección Nacional de Bomberos. Por Decreto Nº 184/018 se simplificó el procedimiento, pero aún es percibido como que insume demasiado tiempo y genera incertidumbre a las empresas, identificándolo como un aspecto importante a mejorar. Para mejorar esta situación se acordó conformar un equipo de trabajo para revisar los procedimientos.

Los permisos de construcción están percibidos como trámites complejos y que insumen tiempo. Esto se refleja en el indicador *Doing Business (DB)*[47] que elabora el Banco Mundial, donde Uruguay se encuentra en el puesto 151 a nivel mundial con posiciones aún peores al mirar tiempo o procedimientos. Si bien en los permisos de construcción intervienen varias instituciones, un porcentaje importante de los procedimientos corresponden a las Intendencias. Considerando el volumen de permisos, lo planteado por los privados y lo que se mide a nivel del DB, se entendió que lo razonable era simplificar el proceso de permisos de construcción de Montevideo. Por tal motivo se está trabajando en conjunto con la Intendencia Municipal de Montevideo, de modo de evaluar complementariedades. Lo realizado en Montevideo debería servir como piloto para el resto de las intendencias del país.

5.5 Mercado de valores

Un mercado de capitales desarrollado permite el acceso fluido y competitivo de las empresas e individuos al financiamiento, particularmente en moneda local a plazos largos. También propicia la profundidad y diversidad en los instrumentos de inversión, reforzando la cultura de ahorro de la población. En efecto, un mercado de valores con adecuados niveles de profundidad y eficiencia constituye un factor que refuerza cualquier proceso de crecimiento económico y la generación de ahorro y empleo.

Con el objetivo de potenciar la contribución del mercado de valores al desarrollo económico, el gobierno ha dado un reimpulso a las políticas que permitan fomentar su desarrollo, procediendo el 20 de mayo de 2021, al relanzamiento de la Comisión de Promoción de Mercado de Valores, creada por la Ley Nº 18.627 de 2009 en su artículo 11.

La Comisión tiene como objetivo la promoción y el desarrollo del mercado de valores del Uruguay y a tal fin analizará políticas y acciones en esa dirección. Podrá a su vez presentar iniciativas al. Poder Ejecutivo en materia de modificaciones normativas que considere oportunas a tales efectos.

Está integrada por un presidente designado mediante Decreto del Poder Ejecutivo y representantes de todas las entidades públicas y privadas que conforman el mercado de capitales en sentido amplio, y que tienen incidencia en su desarrollo, funcionamiento y regulación. En este sentido, a partir de su relanzamiento, desde la Comisión se han realizado las siguientes acciones:

- Se han mantenido reuniones de trabajo con todos los referentes del mercado para identificar prioridades y propuestas orientadas a buscar acciones de carácter más inmediato.

47 El *Doing Business* tiene muchas limitaciones metodológicas, pero es un indicador que se considera a nivel internacional y resulta importante que el país muestre un buen posicionamiento. En este punto en particular, se agrega que es un proceso que efectivamente es percibido como muy complejo y largo por los privados.

- Se ha presentado al BCU una propuesta para facilitar y simplificar el acceso al mercado de valores por parte de las empresas locales en búsqueda de financiamiento, simplificando el proceso y requisitos para tal fin.

- Se presentó una propuesta vinculada a ordenar el tipo de inversor al que pueda estar dirigido una emisión o instrumento, de acuerdo a su conocimiento de riesgo y capacidad profesional, de modo tal de asegurar el correcto cuidado y protección al inversor minorista.

- Se han estudiado los costos asociados a las emisiones y desarrollo del mercado, presentando iniciativas para reducirlos, en beneficio de potenciales emisores e inversores a la vez.

- Se ha elaborado un plan de trabajo concreto con acciones que incluyen, entre otros, los siguientes temas:

    - Desarrollo de productos y canales para el financiamiento a Pymes
    - Análisis y propuesta de mejora vinculado a la actual infraestructura del mercado de valores del Uruguay
    - Promover la transparencia y acceso a la información de las operaciones realizadas en el mercado
    - Fomentar acciones orientadas al desarrollo de productos y finanzas sostenibles
    - Aumentar las posibilidades de inversión para el ahorrista uruguayo por intermedio del desarrollo de mecanismos de inversión colectiva.

En síntesis, durante los próximos años, la Comisión buscará dinamizar el mercado de valores local, procurando acercar el mismo a las empresas y en particular a las Pymes del país, como mecanismo alternativo y complementario al financiamiento bancario. Buscará fomentar el acceso al crédito en moneda local y de largo plazo (en línea con la agenda de desdolarización de la economía impulsada por el BCU), y al mismo tiempo desarrollar instrumentos para una mayor diversificación del ahorro local.

6 RESULTADO FISCAL 2020 Y PROYECCIONES

6.1 Resultado fiscal 2020

En el año 2020, el gobierno puso a disposición de la ciudadanía los recursos necesarios para atender la situación de emergencia sanitaria. Así, se destinaron US$ 727 millones, equivalentes a 1,4% del PIB, a la implementación de medidas sociales, económicas y sanitarias. El efecto neto asociado al Fondo Solidario COVID-19 se estimó en 1,1% del PIB para el año 2020 La respuesta a la pandemia fue responsable, focalizada y consistente a lo largo del tiempo en un escenario de alta incertidumbre.

Esta respuesta a la pandemia no obstaculizó el cumplimiento de todos los compromisos fiscales. Se logró cumplir con las cifras fiscales previstas en la Ley de Presupuesto Nacional (Ley Nº. 19.924, de 18 de diciembre de 2020), tanto en materia de resultado fiscal observado, resultado fiscal estructural, gasto primario y endeudamiento neto, reforzando así la credibilidad en la planificación y el manejo de la política fiscal del país.

Resultado Efectivo

El resultado del Gobierno Central - Banco de Previsión Social (GC-BPS) se ubicó en -5,1% del Producto Interno Bruto (PIB). El ingreso de fondos al Fideicomiso de la Seguridad Social (FSS) en el marco de lo previsto en la Ley Nº 19.590 fue de 0,7% del PIB, por lo que el resultado fiscal del GC-BPS depurado de este efecto fue de -5,8% del PIB.

Los ingresos del GC-BPS cerraron el año en 27,1% del PIB, disminuyendo 0,4% del PIB respecto a 2019. Los ingresos de la Dirección General Impositiva (DGI) aumentaron 0,4% del PIB, como consecuencia de la mayor recaudación de Impuesto al Valor agregado (IVA) e Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) privado. Por su parte, los ingresos del BPS disminuyeron 0,8% del PIB. Esto obedeció a una caída de 0,5% del PIB en los fondos del FSS y a una menor recaudación del organismo, asociada mayormente a la resignación de aportes derivada de las medidas implementadas en el marco de la emergencia sanitaria, así como al deterioro del mercado laboral.

Los egresos primarios del GC-BPS se ubicaron en 29,5% del PIB en 2020, aumentando 1,6% respecto a 2019. Los rubros de remuneraciones y pasividades se incrementaron 0,7% del PIB en su conjunto (0,2% y 0,5% del PIB, respectivamente). Los gastos no personales mostraron un incremento de 0,3% y las transferencias de 0,6%, ambos en términos del PIB. Dichos incrementos estuvieron casi enteramente asociados al costo de las medidas implementadas para atender la pandemia (0,2% y 0,6% del PIB, respectivamente). Medidos en términos reales, los gastos no personales mostraron un alza de 4,3% interanual mientras que las transferencias subieron 2,5% en 2020. No obstante, excluyendo las erogaciones asociadas a la pandemia, así como a los compromisos heredados respecto a las obras PPP, los gastos no personales cayeron 6,9% en términos reales y las transferencias 4,1% real, dando cuenta de los ahorros realizados para atender los gastos de la pandemia.

Por su parte, las inversiones presentaron una disminución de 0,1% del PIB, 10,7% real interanual respecto al año anterior.

Finalmente, el pago de intereses del GC-BPS ascendió a 2,7% del PIB, aumentando 0,3% del producto. Es de destacar que la base de comparación incluye la ganancia financiera de la emisión global de octubre de 2019.

El resultado global de las Empresas Públicas (EEPP) cerró equilibrado en términos del producto y mostró un incremento de 0,3% del PIB respecto al año anterior. El resultado primario Corriente de las EEPP mejoró 0,2% del PIB. Las inversiones del total de las EEPP se mantuvieron prácticamente estables en términos del PIB.

La suma del resultado global de las Intendencias y del Banco de Seguros del Estado (BSE) permaneció estable en términos del PIB con respecto a 2019, debido a que el deterioro observado en el BSE se vio compensado con un mejor resultado de las Intendencias.

Por tanto, en 2020, el resultado del Sector Público No Monetario (SPNM) se ubicó en -4,7% del PIB. Excluyendo el efecto del FSS, el resultado fiscal del SPNM se situó en -5,4% del PIB.

El resultado global del BCU se ubicó en -0,5% del PIB. Mientras que el resultado primario corriente resultó equilibrado en términos del PIB, la carga de intereses ascendió a 0,5% del PIB.

En suma, en 2020, el resultado del Sector Público Global (SPG) fue de -5,2% del PIB. Depurado el efecto del FSS se situó en -5,9% del PIB.

Regla Fiscal

En línea con la nueva institucionalidad fiscal, el gobierno se trazó metas de cumplimiento en materia de resultado estructural, gasto primario y endeudamiento neto.

En cuanto al resultado estructural, primer pilar de la regla fiscal, la Ley de Presupuesto Quinquenal se propuso una mejora de 0,2% del PIB en 2020, exhibiéndose una reducción de 0,3 p.p. del déficit estructural, conforme a la metodología detallada en el Capítulo 5 precedente. De esta forma, el déficit estructural del GC-BPS se situó en 4,6% del PIB en 2019, cerrando 2020 en 4,3% del PIB.

En cuanto a los egresos primarios, segundo pilar de la regla fiscal, el mismo subió 0,6% en términos reales respecto a 2019 (incluyendo los pagos por PPP), manteniéndose por debajo del tope dado por crecimiento potencial estimado (2,3%).

Finalmente, la Ley de Presupuesto Nacional incorporó un nuevo marco normativo de autorización de la deuda pública nacional. Su artículo 696 estableció que el máximo endeudamiento neto a contraer por el Gobierno Central durante el ejercicio 2020 era de US$ 3.500 millones.

El Endeudamiento Neto del Gobierno (ENG) se definió como el endeudamiento bruto (la suma de emisiones de títulos de deuda pública y desembolsos de préstamos con organismos multilaterales de crédito e instituciones financieras), deducidas las amortizaciones y cancelaciones contractuales o anticipadas de títulos de deuda pública y préstamos, así como la variación de activos financieros del Gobierno Central (disponibilidades líquidas y otros activos financieros) durante el ejercicio (ver Artículo 697).

En coordinación con la Contaduría General de la Nación (CGN), se llevó a cabo una conciliación de la cifra presentada del EN para el año 2020. Como resultado, el EN acumulado para el año

2020 ascendió a la suma de U$S 3.113 millones, por debajo del máximo endeudamiento neto a contraer por el Gobierno Central durante el ejercicio 2020.

Cumplimiento de Proyecciones Fiscales en 2020

	Ley de Presupuesto	Valor Efectivo
Resultado Fiscal Efectivo GC -BPS	-6,6%	-6,3%
Como % del PIB		
Mejora del Resultado Fiscal Estructural GC -BPS	0,2pp	0,3pp
Como pp. del PIB		
Aumento de Gasto Primario	0,7%	0,6%
Variación real		
Endeudamiento Neto del Gobierno	3.500*	3.113
En millones de dólares		

Valores como % del PIB Metodología Base 2005 = 100

* Enduedamiento Neto del Gobierno en Ley de Presupuesto coincide con el tope legal.

6.2 Proyecciones Fiscales 2021-2025

Resultado fiscal efectivo

Para el año 2021, se espera que los ingresos de GC – BPS, excluyendo los ingresos del FSS, se deterioren en 0,1% como porcentaje del PIB. Por su parte, los egresos primarios disminuirían 0,8% del PIB respecto al año anterior, mientras que se prevé una disminución de los intereses de 0,2% del PIB. De esta forma, el resultado global del GC – BPS cerraría 2021 con un déficit de 4,9% del PIB, mejorando de esta manera 0,9 puntos porcentuales (p.p.) del PIB respecto al 2020.

Cabe resaltar que esta mejora de 0,9 p.p. se verificaría a pesar del aumento a 1,7% del PIB de las erogaciones y resignación de aportes del Fondo Solidario COVID-19 neto de ingresos. La mejora de 0,3% por el lado de los ingresos del GC, obedecería al mayor crecimiento de la recaudación de DGI respecto al crecimiento esperado de la actividad económica. Por su parte, los ingresos del BPS excluyendo los ingresos del FSS, se resentirían 0,3%. La disminución de los egresos obedecería a la generación de ahorros en los diferentes rubros a partir de los lineamientos de consolidación fiscal estructural trazados en la Ley de Presupuesto que se mantienen.

Para 2022 se prevé una mejora fiscal de 1,8% del PIB, finalizando con un resultado global de GC-BPS de -3,1% del PIB. Se prevé un aumento de los ingresos en relación al PIB excluyendo el FSS de 0,1%, además de una caída en los egresos primarios de 1,7% del PIB. Considerando que el Fondo Solidario COVID-19 tendrá un impacto estimado de 1,7% del PIB en las erogaciones en 2021, se concluye que, depurando de este efecto, los egresos primarios se mantendrán constantes en términos del producto.

Hacia 2024, se espera que los ingresos del GC-BPS se ubiquen en 26,4% del PIB. Este guarismo se explica por una caída de 0,1% del PIB de los ingresos del GC-BPS excluyendo el impacto del FSS respecto a 2020. Es pertinente mencionar que se espera que el BPS no reciba fondos del FSS a partir del año 2022. Por su parte, se proyecta que los egresos primarios del GC-BPS se ubiquen en 26,3% del PIB. Esto implica una caída de 3,2% del PIB respecto a 2020.

A través de la nueva política de reposición de vacantes, se espera que el rubro remuneraciones se contraiga 0,7 p.p. hacia 2024 respecto a 2020, ubicándose en 4,5% del PIB. Para los gastos no personales del GC-BPS se espera una disminución de 0,4 p.p. En los rubros pasividades y transferencias se proyecta una caída de 0,6 y 1,1 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 0,5% del PIB en 2024, es decir, 0,4 p.p. adicionales respecto a 2020.

De esta manera, se espera que el resultado primario del GC-BPS cierre en 2024 con un leve 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 a 2,6% del PIB hacia 2024.

En suma, se estima que el resultado global del GC-BPS excluyendo el impacto del FSS cierre 2024 en -2,5% del PIB.

Para las EEPP se prevé una mejora del resultado primario corriente de 0,2% del PIB al 2024 respecto a 2020. Por otro lado, se espera una leve mejora del resultado primario del BSE e Intendencias. Se espera que, en su conjunto, el "Resto del Sector Público No Monetario", exhiba un resultado global de 0,6% del PIB hacia 2024.

En línea con lo anterior, se proyecta un resultado global del SPNM, excluyendo el efecto del FSS, de -4,7% del PIB para el año 2021, -2,5% para el año 2022, convergiendo a -1,9% del PIB hacia 2024.

Por su parte, para 2021, se espera un deterioro del resultado global del BCU respecto a 2020 de 0,4% explicado, principalmente, por un mayor pago de intereses. Hacia 2024 dicho resultado convergería a -0,5% del PIB.

Para este año, la estimación del resultado global del SPC excluyendo el efecto del FSS es de -5,6% del PIB. Para 2022 se espera que este resultado sea de -3,1% del PIB, alcanzando hacia 2024 un déficit de 2,4% del PIB, con un superávit primario de 0,5% del PIB.

En resumen, la programación financiera que acompaña el proyecto presupuestal contempla un deterioro de las cuentas fiscales para el año 2021 que se explica mayormente por la crisis sanitaria del COVID 19. Para el año 2022 en adelante, se presenta una trayectoria fiscal que supone una disminución del déficit del resultado del SPC, 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.

En cuanto al año 2025, su inclusión obedece al nuevo marco temporal definido en la nueva institucionalidad fiscal puesta en marcha por el actual gobierno, cuyo objetivo es otorgar una visión de mediano plazo en materia de perspectivas económicas y evolución de las finanzas públicas. No obstante, en la medida en que dicho año excede el período del actual gobierno, la proyección fue meramente pasiva, particularmente en materia de gastos discrecionales, para los que se asumieron los mismos supuestos establecidos para el año 2024. Es así que, en ese año, se asume un resultado fiscal de -2,3% del PIB para el GC-BPS y de-2,2% del PIB para el SPC.

Resultado Fiscal Sector Público [1]/

* Proyecciones en % del PIB

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
INGRESOS GOBIERNO CENTRAL - BPS	27,5	27,1	26,8	26,5	26,4	26,4	26,3
Gobierno Central	19,4	19,8	20,1	19,9	19,9	19,8	19,8
DGI	16,2	16,5	17,0	17,0	16,9	16,9	16,8
Comercio Exterior	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Otros	2,2	2,2	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8
BPS	8,1	7,2	6,7	6,6	6,6	6,6	6,5
Ingresos netos FSS Ley Nº 19.590	1,1	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
EGRESOS PRIMARIOS GOBIERNO CENTRAL - BPS	27,9	29,5	28,6	26,9	26,6	26,3	25,9
Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS	26,5	28,2	27,4	25,8	25,6	25,2	24,9
Remuneraciones	5,1	5,2	4,9	4,7	4,6	4,5	4,3
Gastos no personales	3,6	4,0	4,3	3,6	3,6	3,5	3,4
De los cuales: PPP	0,0	0,1	0,2	0,2	0,4	0,5	0,5
Pasividades	9,5	10,0	9,7	9,5	9,4	9,4	9,3
Transferencias	8,3	9,0	8,5	7,9	7,9	7,9	7,8
Inversiones GC	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
RESULTADO PRIMARIO GOBIERNO CENTRAL - BPS	-0,4	-2,4	-1,9	-0,4	-0,2	0,1	0,4
Intereses Gobierno Central - BPS	2,4	2,7	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6
BPS - FSS Ley Nº 19.590 (-)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
RESULTADO GLOBAL GOBIERNO CENTRAL - BPS	-2,8	-5,1	-4,4	-3,0	-2,8	-2,4	-2,2
RESULTADO GLOBAL GOBIERNO CENTRAL - BPS s/50	-4,0	-5,8	-4,9	-3,1	-2,9	-2,5	-2,3
Resultado Primario Corriente Empresas Publicas	0,8	1,0	0,8	1,1	1,2	1,2	1,3
Inversiones Empresas Públicas	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,9	0,9
RESULTADO PRIMARIO EMPRESAS PÚBLICAS	-0,2	0,1	-0,1	0,3	0,4	0,4	0,4
Intereses Empresas Públicas	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
RESULTADO GLOBAL EMPRESAS PÚBLICAS	-0,3	0,0	-0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
RESULTADO PRIMARIO INTENDENCIAS	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Intereses Intendencias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RESULTADO GLOBAL INTENDENCIAS	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
RESULTADO PRIMARIO BSE	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intereses BSE	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
RESULTADO GLOBAL BSE	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
R. GLOBAL RESTO SECTOR PÚBLICO N. MONETARIO	0,0	0,3	0,2	0,6	0,7	0,6	0,6
RESULTADO PRIMARIO SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO	-0,5	-2,2	-1,8	0,0	0,3	0,6	0,9
RESULTADO GLOBAL SECTOR PUBLICO NO MONETARIO	-2,7	-4,7	-4,2	-2,4	-2,1	-1,8	-1,6
RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO S/50	-3,9	-5,4	-4,7	-2,5	-2,2	-1,9	-1,7
RESULTADO PRIMARIO BCU	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Intereses BCU	0,4	0,5	0,8	0,5	0,5	0,4	0,4
RESULTADO GLOBAL BCU	-0,5	-0,5	-0,9	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5
RESULTADO PRIMARIO SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-0,6	-2,2	-1,9	-0,1	0,2	0,5	0,8
RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-3,2	-5,2	-5,2	-3,0	-2,7	-2,3	-2,1
RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO S/50	-4,4	-5,9	-5,6	-3,1	-2,7	-2,4	-2,2

[1]/ La suma de las cifras puede no coincidir por razones de redondeo

Primer Pilar de la Regla Fiscal: Resultado Fiscal Estructural

Como consecuencia del cambio metodológico realizado por el BCU para el cálculo del PIB con la nueva base 2016, se revisó la estimación del producto potencial y del Resultado Fiscal Estructural presentada en la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2020-2024.

Si bien en el año 2020, el resultado fiscal observado del GC-BPS fue deficitario en 5,1% del PIB, una vez ajustado por el efecto ciclo y partidas extraordinarias, el mismo se sitúa en -4,3% del PIB.

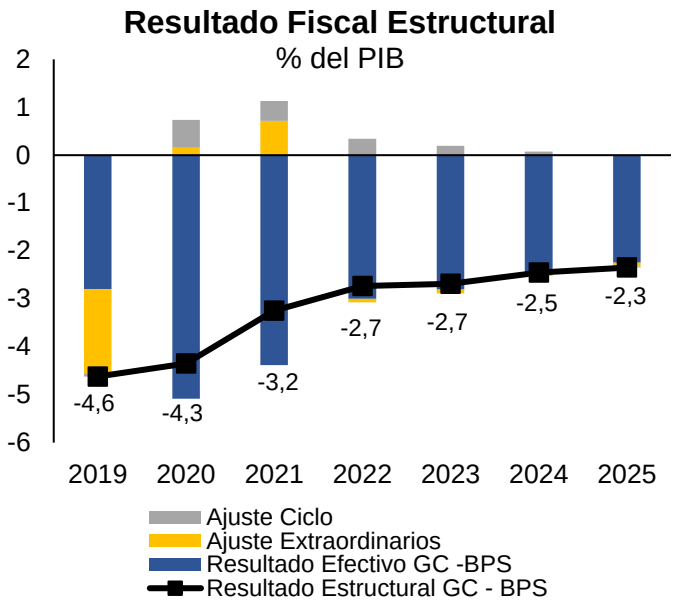
De igual forma, para 2021 se espera cerrar con un déficit fiscal observado de -4,4% del PIB que, en términos estructurales, equivaldría a un déficit de 3,2% del PIB. En otras palabras, se espera poder cerrar el año corriente con una mejora del resultado fiscal estructural en torno a 1,1% del PIB, depurando de efectos cíclicos y extraordinarios como, por ejemplo, los gastos de la pandemia.

Finalmente, en 2024, se prevé alcanzar un resultado fiscal efectivo deficitario en 2,4% del PIB que, depurado por efectos cíclicos y extraordinarios, se ubicaría en un déficit fiscal estructural de 2,5%. Una proyección pasiva al 2025, año que excede el actual período de gobierno, permite vislumbrar una caída tanto del resultado efectivo como estructural a 2,2% y 2,3% del PIB respectivamente.

Resultado Fiscal Efectivo y Estructural del GC - BPS

* Proyecciones en % del PIB

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Resultado Efectivo GC -BPS	-2,8	-5,1	-4,4	-3,0	-2,8	-2,4	-2,2
Ajuste Extraordinarios	-1,8	0,2	0,7	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Ingresos	1,4	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Egresos	0,0	0,9	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Intereses	0,3	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Brecha	0,6	-6,4	-4,4	-3,6	-2,0	-0,7	0,3
Ajuste Ciclo	-0,1	0,6	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
Ingresos GC-BPS	-0,1	1,2	0,9	0,7	0,4	0,1	0,0
Egresos GC-BPS	0,1	-0,7	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
Resultado Estructural GC - BPS	-4,6	-4,3	-3,2	-2,7	-2,7	-2,5	-2,3



Segundo Pilar de la Regla Fiscal: Tope de Gasto

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

Egresos Primarios GC - BPS

* Variación real, en %

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Egresos Primarios Gobierno Central - BPS	2,2	0,6	1,2	-3,6	1,8	2,3	2,1
Remuneraciones	3,9	-1,9	-2,5	-0,6	0,1	0,1	1,0
Gastos no personales	3,5	4,3	13,6	-14,3	3,7	0,7	0,7
Pasividades	2,2	0,4	1,2	-0,1	2,1	3,0	2,5
Transferencias	0,8	2,5	-1,5	-4,2	2,4	3,3	2,9
Inversiones	0,8	-10,7	-2,0	-1,2	-2,9	2,6	2,6
Excl. PPP y COVID							
Remuneraciones	3,9	-1,6	-2,9	-0,6	0,1	0,1	1,0
Gastos No Personales	2,3	-6,9	-4,8	8,1	-2,5	0,0	0,0
Transferencias	0,8	-4,1	-0,2	0,9	2,4	3,3	2,9

Tercer Pilar de la Regla Fiscal: Tope de Endeudamiento Neto

Endeudamiento Neto del Gobierno Central en 2021

El Endeudamiento Neto del Gobierno (ENG) que se proyecta, derivado del plan financiero para 2021, es de US$ 2.762 millones. Tal como se mencionó anteriormente, el nuevo marco fiscal introducido en la Ley de Presupuesto 2020-2024, estableció un límite al máximo ENG anual. El tope legal se estableció en US$ 2.300 millones para el 2021 (significativamente por debajo del tope de US$ 3.500 millones establecido para 2020). Este nuevo marco de endeudamiento también incluye una cláusula de salvaguarda, aplicable sólo en circunstancias extraordinarias.[48]

[48] El artículo 699 de la Ley 19924 del Presupuesto 2020-2024 habilita la activación de esta cláusula "…en casos de que medien situaciones de grave desaceleración económica, sustanciales cambios en precios relativos, situaciones de emergencia o desastres de escala nacional."

Al recurrir a dicha cláusula se permite al gobierno ampliar en hasta un 30% adicional, el monto base de endeudamiento neto autorizado para el año (el tope ampliado es equivalente a US$ 2.990 millones para 2021).

Dada la proyección de ENG, el gobierno comunicará a la Asamblea General la necesidad de invocar dicha cláusula de salvaguarda en 2021, dados los recursos adicionales necesarios para mitigar los efectos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia.

Endeudamiento Neto del Gobierno Central en 2022

El tope legal de endeudamiento neto presentado en el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas de 2020 es de US$ 2.100 millones (por debajo del tope de US$ 2.300 millones establecido para 2021).

7 PROGRAMA FINANCIERO Y ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA DEUDA DEL GOBIERNO

7.1 Lineamientos estratégicos

El objetivo central de la política de gestión de deuda es cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno a bajo costo y en forma oportuna, manteniendo niveles prudentes de exposición a riesgos, que contribuyan a una trayectoria sostenible de la deuda. La estrategia toma en cuenta los requerimientos presupuestarios esperados, los niveles precautorios de liquidez del Gobierno, así como las alternativas y costos de acceso al crédito en los mercados de capitales y a través de organismos multilaterales.

Además de nuevo financiamiento, una parte importante de la gestión de deuda es la administración proactiva de obligaciones financieras ya contraídas, a través de operaciones de manejo de pasivos y/o transacciones con instrumentos financieros derivados. Estas operaciones buscan optimizar el perfil por monedas, plazos y de tasas del portafolio de deuda soberana para diversificar el riesgo cambiario y reducir la carga esperada de intereses.

Hacia adelante, la estrategia financiera del Gobierno buscará incorporar factores asociados a la sustentabilidad, lo que implica considerar explícitamente aspectos ambientales, sociales y/o de gobernanza en el diseño de la política de emisiones de títulos públicos. Con ello se busca profundizar la articulación de la política de financiamiento del Gobierno con el resto de las políticas públicas, y contribuir con un desarrollo sustentable del país a mediano plazo.

Asimismo, la estrategia de financiamiento del Gobierno busca promover el desarrollo de un mercado secundario de bonos líquido y profundo, particularmente en moneda local, con curvas de tasas de interés que sirvan de referencia para el acceso al financiamiento de otros agentes económicos públicos y privados, y permitan el desarrollo de mercados de cobertura.

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

7.2 Operaciones financieras del Gobierno

7.2.1 Año 2020

En 2020, las necesidades de financiamiento del Gobierno Central totalizaron US$ 5.965 millones. Las mismas fueron cubiertas en un 77% mediante emisión de títulos públicos, en moneda local mayoritariamente. El monto restante se cubrió casi enteramente mediante préstamos contraídos con organismos multilaterales. Cerca de la mitad del financiamiento (US$ 2.205 millones) se utilizó para cancelar vencimientos de deuda y préstamos con organismos multilaterales, o para refinanciar deuda de corto plazo en el mercado doméstico y externo.

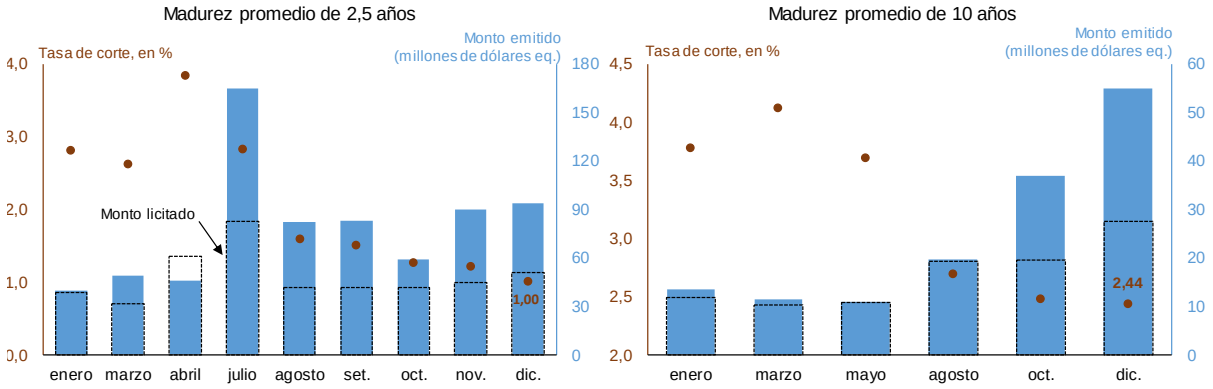
Emisión de títulos públicos, préstamos multilaterales y operaciones de manejo de pasivos

Mercado Local. Durante el año 2020, el Gobierno emitió Notas del Tesoro en Unidades Indexadas (UI) y en Unidades Previsionales (UP) por un monto equivalente a US$ 2.607 millones, tanto en emisiones mensuales regulares como en la operación de emisión y manejo de pasivos del mes de enero, coordinada con el Banco Central. Más del 60% de la emisión bruta en el mercado doméstico se colocó mediante licitaciones regulares[49].

La demanda conjunta recibida superó ampliamente la oferta propuesta, lo que permitió colocar montos mayores a los programados, y al mismo tiempo reducir las tasas adjudicadas en las licitaciones en ambas monedas a lo largo del año. En particular, las emisiones en UI se concretaron a tasas inferiores al costo promedio histórico, a pesar del incremento en los montos licitados y emitidos.

Calendario de emisiones de Notas del Tesoro en UI en el mercado local en 2020

Tasa de corte (en %) y montos emitidos (en millones de dólares equivalentes)



Fuente: MEF

Asimismo, se continuó con la emisión recurrente de Notas del Tesoro denominadas en UP, cuyo retorno evoluciona de acuerdo al Índice Medio de Salarios Nominal. Con la oferta de títulos públicos denominados en UP de mediana y larga madurez, las compañías aseguradoras públicas y privadas que ofrecen rentas previsionales, las cajas paraestatales (que tienen a su cargo el pago de las jubilaciones y pensiones profesionales) y el Fideicomiso de la Seguridad Social, cuentan con instrumentos de mercado adecuados para el calce de monedas y plazos entre sus activos y obligaciones.

Mercado Internacional**.** En junio de 2020, el Gobierno llevó adelante la emisión de un bono global denominado en UI con vencimiento final en el año 2040 y la reapertura del bono global en dólares con vencimiento final en el año 2031, en conjunto con una oferta de recompra de bonos globales en UI de menor duración. La emisión total alcanzó los US$ 2.000 millones equivalentes, de los cuales aproximadamente US$ 1.500 millones correspondieron a efectivo[50].

La operación tuvo por objetivo complementar el programa de fondeo del gobierno, enfocado en financiar la respuesta gubernamental ante el COVID-19, para apoyar la actividad económica, el empleo y la protección de los sectores vulnerables. Además, buscó apuntalar el proceso de

[49] En enero del año pasado, el gobierno llevó adelante una operación de emisión y manejo de pasivos en conjunto con el Banco Central. En esta operación el gobierno emitió el equivalente a US$ 952 millones en títulos denominados en moneda nacional (UI y UP), recibiendo mayormente como integración instrumentos del Banco Central y, en menor medida, títulos de corto plazo del gobierno. Acceder al Comunicado del Comité de Coordinación de Deuda Pública con los resultados y la evaluación de la operación local aquí.

[50] Acceder a los resultados y la evaluación de la operación internacional aquí.

desdolarización de la deuda del gobierno, extendiendo el plazo de los vencimientos y estableciendo un nuevo bono de referencia en UI a largo plazo.

Financiamiento con Organismos Multilaterales**.** La estrategia de financiamiento se centró también en lograr una combinación adecuada entre el crédito proveniente de organismos multilaterales y la deuda emitida en el mercado de capitales, teniendo en cuenta tasas, madurez, perfil de repago, rapidez de ejecución y flexibilidad de conversión de monedas y tasas.

Como primera respuesta a la pandemia, Uruguay recurrió a créditos con organismos multilaterales para apuntalar las reservas de liquidez y enfrentar así las necesidades presupuestales imprevistas. Durante el año pasado, el Gobierno activó las líneas de crédito ya disponibles, así como nuevas facilidades de financiamiento para emergencias por un total de US$ 1.181 millones. El crédito de organismos multilaterales permitió un rápido acceso a fondos de gran escala y sin riesgo de ejecución. Adicionalmente, se utilizaron US$ 179 millones para financiamiento relacionado a proyectos de inversión.

Utilizando las cláusulas incorporadas en los préstamos con organismos multilaterales, el Gobierno convirtió préstamos a tasa variable en dólares en préstamos a tasa fija, tanto a otras monedas extranjeras de menor tasa (yenes y francos suizos) así como a pesos uruguayos, por un monto total equivalente de US$ 1.300 millones.

Endeudamiento Neto del Gobierno Central en 2020

La Ley de Presupuesto Nacional (Ley Nº 19.924, de 18 de diciembre de 2020) incorporó un nuevo marco normativo de autorización de la deuda pública nacional. Su artículo 696 estableció que el máximo endeudamiento neto a contraer por el Gobierno Central durante el ejercicio 2020 fue de US$ 3.500 millones.

El Endeudamiento Neto del Gobierno (ENG) se definió como el endeudamiento bruto (la suma de emisiones de títulos de deuda pública y desembolsos de préstamos con organismos multilaterales de crédito e instituciones financieras), deducidas las amortizaciones y cancelaciones contractuales o anticipadas de títulos de deuda pública y préstamos, así como la variación de activos financieros del Gobierno Central (disponibilidades líquidas y otros activos financieros) durante el ejercicio (Artículo 697).

El ENG durante el año 2020 ascendió a un total de U$S 3.113 millones, por debajo del máximo legal establecido en el Artículo 696 de la Ley Nº 19.924, de US$ 3.500 millones[51].

[51] En coordinación con la Contaduría General de la Nación (CGN), se llevó a cabo una conciliación de la cifra preliminar presentada del ENG para el ejercicio 2020, que anteriormente se había calculado en U$S 3.120 millones, de conformidad con las cifras existentes a la fecha.

Endeudamiento Neto del Gobierno Central durante 2020

Cifras en millones de dólares

(1) Endeudamiento Bruto	5.891
Desembolsos con Org. Multilaterales e Instit. Financieras	1.285
Emisión Total de Títulos de Mercado	4.607
Emisiones Domésticas	*2.607*
Emisiones Internacionales	*2.000*
(2) Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos	2.205
Títulos de Mercado	2.113
Amortizaciones Contractuales de 2020	*1.414*
Amortizaciones Anticipadas	*699*
Préstamos	92
(3) Variación de Activos Financieros	574
Liquidez de Tesorería	369
Otros Activos Financieros	205
Endeudamiento Neto = (1) - (2) - (3)	**3.113**

Nota: La suma de los componentes puede no coincidir con los totales por razones de redondeo.

Fuente: MEF

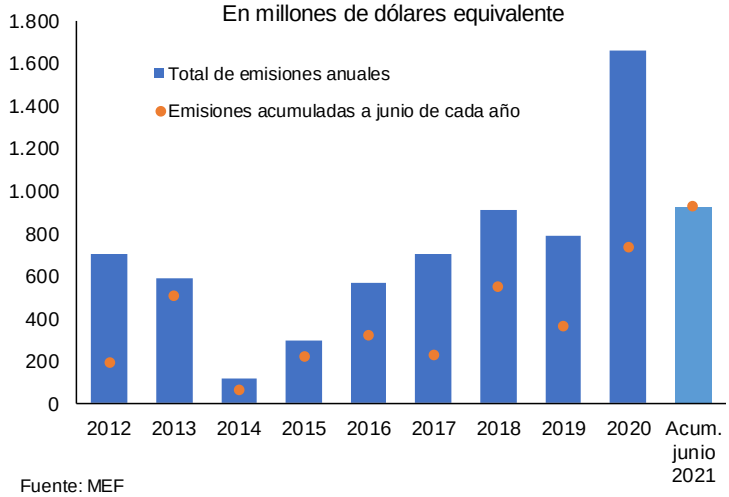
7.2.2. Primer Semestre de 2021

Mercado Local**.** En los primeros seis meses del 2021, las emisiones en el mercado doméstico en UI y UP superaron los US$ 900 millones equivalentes (1,7 veces el monto base inicialmente anunciado), lo que representa un 34% de la emisión de títulos públicos en lo que va del año. La creciente importancia del ahorro doméstico como fuente de financiamiento es clave para profundizar la estrategia de desdolarización y alcanzar el objetivo establecido en la Ley de Presupuesto 2020-2024 de llegar a un 50% del total de deuda denominada en moneda local en 2024.

Recientemente, el Gobierno presentó el calendario de emisiones para el segundo semestre del 2021 (por un monto base de US$ 531 millones equivalente), mediante el cual continuará emitiendo Notas del Tesoro en UI y en UP, y al mismo tiempo incorporará una nueva Nota del Tesoro en pesos a tasa fija nominal.

Emisión de Notas del Tesoro en el mercado local por calendario

En millones de dólares equivalente



Fuente: MEF

Mercado Internacional. En mayo de 2021, el Gobierno emitió un nuevo bono global en pesos nominales con vencimiento en el año 2031 y reabrió el bono global denominado en dólares estadounidenses con vencimiento final en el año 2031. De manera simultánea, se realizó una oferta de recompra de bonos globales de menor plazo en ambas monedas, con el objetivo de continuar desarrollando las curvas de rendimiento, y reducir el riesgo de refinanciamiento.

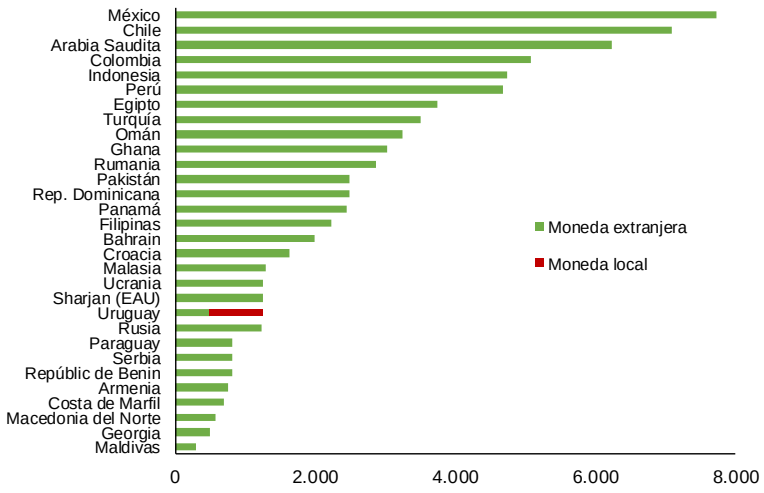
La emisión total alcanzó los US$ 1.740 millones equivalentes, de los cuales US$ 1.250 millones correspondieron a efectivo, y el resto se utilizó para la recompra de bonos de menor madurez. El monto emitido del nuevo bono en pesos nominales fue de US$ 1.166 millones equivalentes y se realizó a un rendimiento de 8,25% anual, mientras que los restantes US$ 574 millones correspondieron a la reapertura del bono global en dólares estadounidenses, a un rendimiento de 2,45% anual[52]. A pesar del contexto de incertidumbre y volatilidad global y regional, la demanda superó ampliamente el monto ofrecido. Esto le permitió a Uruguay obtener financiamiento de gran escala, a plazos intermedios y a tasas bajas en términos históricos[53].

Respecto al componente en pesos, esta fue la tercera vez que Uruguay emite un título en pesos nominales en los mercados internacionales, logrando reducir la tasa pagada respecto a las dos emisiones previas en 2017. Esta operación permite apuntalar el proceso de desdolarización del portafolio de deuda del gobierno y reducir así el riesgo cambiario, y contribuye al desarrollo del mercado de bonos en moneda nacional a tasa fija.

Al igual que lo sucedido en 2020, Uruguay fue el primer soberano de países emergentes en emitir en su propia moneda en 2021 en los mercados internacionales, como se observa en el gráfico debajo:

Emisiones soberanas de países emergentes en mercados internacionales durante 2021

En millones de dólares, a mayo[1/]



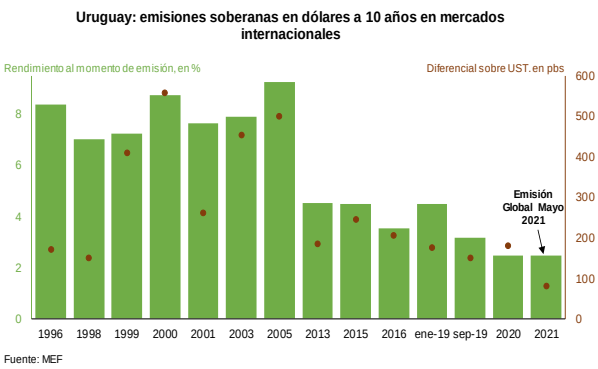
1/ Excluye a países europeos emergentes que hayan emitido en euros.
Fuente: Bloomberg

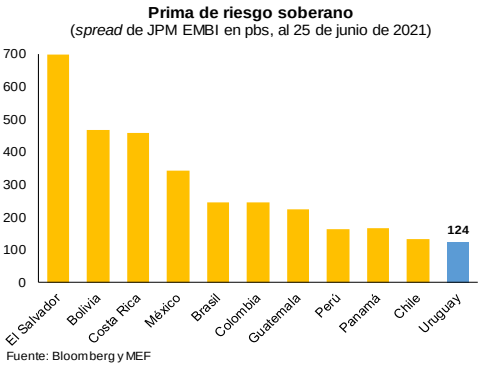
[52] Acceder a los resultados y la evaluación de la operación internacional aquí.

[53] La emisión global en peso nominales fue incluida en el índice de referencia para deuda a tasa fija en moneda local emitida por países emergentes (*Government Bond Index- Emerging Markets, GBI-EM,* producido por JP Morgan). La entrada al índice amplió la demanda por este instrumento, contribuyendo a incrementar la visibilidad del país en los mercados financieros internacionales.

La nueva referencia en la curva de rendimientos en pesos nominales a diez años también aporta información sobre las expectativas de inflación de arbitraje, al compararla con los rendimientos de los títulos en UI de similar madurez.

Respecto al *tranche* en dólares, la tasa de rendimiento del bono global en dólares, así como el diferencial pagado sobre el Tesoro de EE.UU., fueron los más bajos alcanzados por la República en emisiones en dólares, desde que Uruguay accedió por primera vez al mercado internacional hace aproximadamente 30 años. 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 es menor a la de otros países de Latinoamérica que cuentan con una mejor calificación crediticia).





Financiamiento con Organismos Multilaterales. En enero de 2021 se firmaron dos préstamos con organismos multilaterales, uno de Política de Desarrollo para Resiliencia y Sostenibilidad con el Banco Mundial (BM), y el otro con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para Apoyo de Emergencia a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus, ambos con el objetivo de mitigar el impacto económico y social del brote del COVID-19. El 19 de marzo de 2021, el Gobierno suscribió con el BID una Línea de Crédito Contingente para Emergencia de Desastres Naturales y de Salud Pública, con el objetivo general de contribuir a amortiguar el potencial impacto que un desastre natural severo o catastrófico, o un evento de salud pública podría llegar a tener sobre las finanzas públicas del país. Recientemente en el mes de junio, se suscribió un préstamo con FONPLATA para ANDE, con el objetivo de apoyar los esfuerzos que el país viene realizando para fortalecer a las micro y pequeñas empresas afectadas por la pandemia. Por su parte, se está trabajando junto con la Corporación Andina de Fomento (CAF) en el diseño de un préstamo para la ampliación y fortalecimiento del Fideicomiso de Garantía SiGa, que contribuya a mitigar los efectos de la pandemia COVID-19 sobre las pequeñas y medianas empresas, y apoyar el proceso de recuperación del tejido productivo y la actividad económica

Por último, es importante destacar, que se continúa trabajando en tener disponibles nuevas líneas de financiamiento con los organismos multilaterales, como ser BID, FONPLATA, BM y la CAF, con el objetivo de fortalecer al sector salud, a los sectores sociales más vulnerables y a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas frente a los efectos de la pandemia.

7.3 Indicadores de la estructura de deuda y calificación crediticia

La Unidad de Gestión de Deuda (UGD) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) 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 (incluyendo aquellos préstamos contraídos por la República en representación de otras entidades del sector público). Asimismo, se incluyen dentro de las cifras de deuda los instrumentos de mercado emitidos por el Gobierno que se encuentran en poder del Fideicomiso de la Seguridad Social, cuyo fideicomitente es el Banco de Previsión Social (BPS). Se excluyen los instrumentos de deuda no comercializables que fueron emitidos por el Gobierno a efectos de capitalizar el BCU[54].

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 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 con otras entidades del sector público como contrapartida de préstamos contractualmente contraídos por la República en representación de las mismas. También se incluye aquellas sociedades comerciales en las que el Gobierno Central tiene participación de capital, producto de inyecciones de capital (como ser los fideicomisos SiGa).

7.3.1. Nivel y composición de endeudamiento y activos

La deuda bruta del Gobierno Central a fin de 2020 fue de US$ 32.879 millones (61,3% del PIB). Si se deduce el total de los activos financieros del Gobierno, la deuda neta respecto al PIB a fin de 2020 fue de US$ 30.169 millones (56,2% del PIB).

Los datos preliminares más recientes indican que, a mayo de 2021, la deuda bruta ascendía a US$ 34.540 millones (estimado en 63,8% del PIB). Tomando en cuenta el total de los activos financieros del Gobierno, la deuda neta a mayo de 2021 era de US$ 30.622 millones (56,6% del PIB). Por su parte, el Gobierno mantenía líneas de crédito con organismos multilaterales por US$ 1.795 millones a mayo de 2021 (con BID, BM, CAF y FLAR). Estas líneas no incluyen los préstamos de política de rápido desembolso ya aprobados, pero aún no firmados, con el BID y la CAF por un monto total de US$ 700 millones.

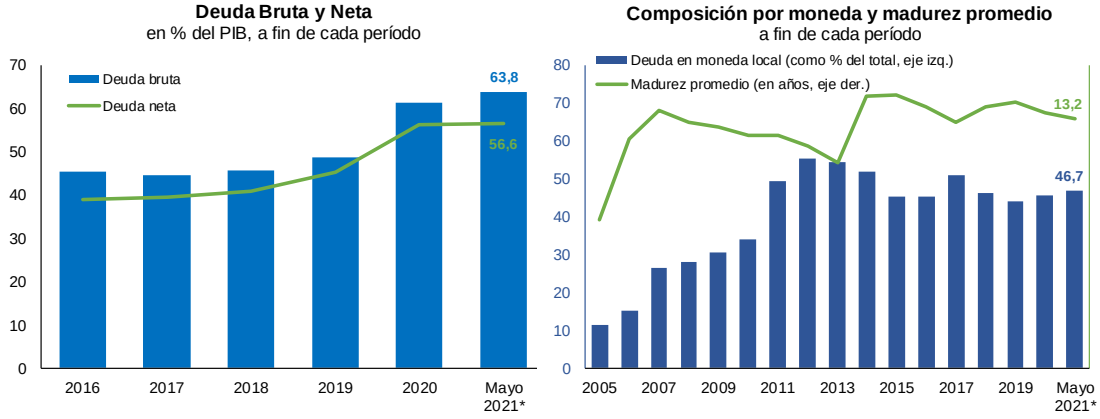
[54] El primer bono de capitalización se emitió en 2008 y posteriores emisiones se realizaron en 2010, 2011, 2012 y 2013. Al finalizar 2017, toda la deuda se consolidó en un único bono indexado a la UI con vencimiento a 30 años. Para obtener más información sobre el circulante de los bonos del gobierno emitidos para capitalizar al BCU, referirse a: www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/EndeudamientoPublicoSPNM/dpspnm.pdf

Deuda, Activos y Líneas de Crédito con Organismos Multilaterales

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Mayo 2021[1/]
Deuda Bruta	23.581	26.098	28.664	29.383	29.838	32.879	34.540
Activos Financieros	3.583	3.733	3.324	3.097	2.136	2.710	3.918
Liquidez de Tesorería	*3.001*	*2.515*	*2.230*	*2.132*	*1.213*	*1.582*	*2.768*
Otros Activos	*582*	*1.218*	*1.094*	*965*	*923*	*1.128*	*1.150*
Deuda Neta	19.998	22.366	25.341	26.285	27.702	30.169	30.622
Líneas de Crédito con Organismos Multilaterales	2.167	2.418	2.418	2.434	2.191	1.415	1.795

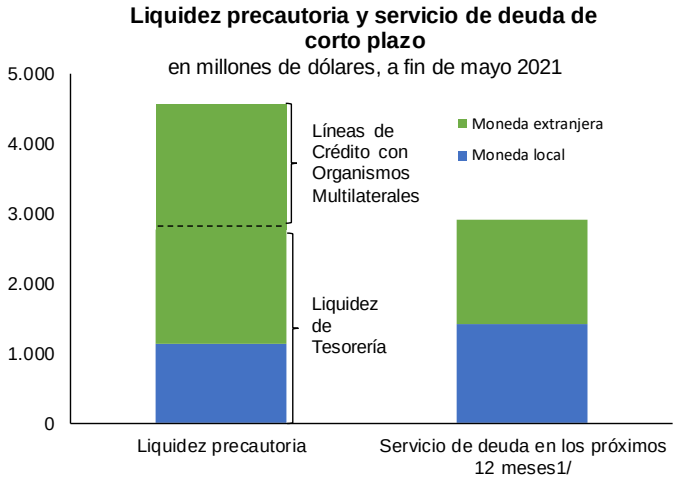
Notas:
1/ Preliminar
Fuente: MEF



* Preliminar
Fuente: MEF

En lo que respecta a la composición por monedas, y de acuerdo a estimaciones preliminares, el porcentaje de la deuda denominada en moneda local subió a 46,7% del portafolio total a fin de mayo de 2021. Las operaciones de manejo de pasivos en los mercados doméstico y externo han contribuido a mantener la madurez promedio del portafolio de deuda en 13,2 años – situándose entre las más altas en mercados emergentes.

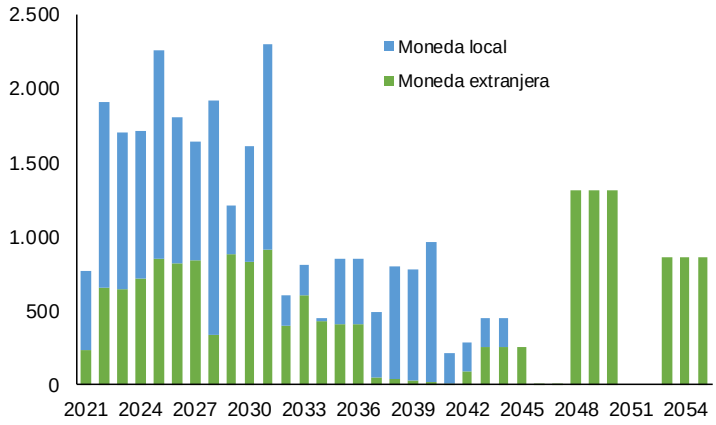
A mayo de 2021, la suma de activos líquidos del Gobierno cubría el total servicio de deuda (amortizaciones e intereses) de los 12 meses subsiguientes, que equivale a aproximadamente US$ 2.915 millones.



1/ El servicio de deuda incluye amortizaciones y pago de intereses.

Fuente: MEF

Perfil de amortizaciones por moneda
en millones de dólares, a fin de mayo 2021



Fuente: MEF

A continuación, se presenta un conjunto más amplio y detallado de indicadores de estructura de deuda, con información a marzo de 2021. Se observa que el 95,4% 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. Al mismo tiempo, más del 70% del total de la deuda tenía un plazo a vencimiento mayor a cinco años, y solo un 4,5% vencía en los subsiguientes 12 meses. Asimismo, una creciente proporción de la deuda en moneda local está denominada en UP. Dada la pro-ciclicidad de los salarios reales, estos instrumentos proveen al gobierno de una mejor distribución de riesgos a lo largo del ciclo económico. Respecto a la composición de la deuda por jurisdicción, aproximadamente el 23% del portafolio se encontraba emitido bajo jurisdicción local, al tiempo que el 77% restante fue emitido o contraído bajo jurisdicción extranjera.

Estructura de Deuda
En % del total, fin de cada período

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 Trim. 1[1/]
Por moneda[2/]							
Moneda extranjera (ME)	54,8	54,7	49,2	53,8	56,1	54,5	54,3
Dólares	51,7	52,0	47,6	51,4	53,9	49,1	49,2
Otros	3,1	2,6	1,6	2,4	2,2	5,4	5,0
Moneda nacional (MN)	45,2	45,3	50,8	46,2	43,9	45,5	45,7
Pesos uruguayos	6,0	5,0	12,8	10,1	8,6	5,6	5,4
Unidades indexadas (UI)	35,3	36,4	34,0	30,7	28,1	31,3	31,4
Unidades indexadas a salario (UR y UP)	3,9	3,9	4,0	5,3	7,3	8,6	8,9
Por madurez residual							
Corto plazo (menor a un año)	2,6	5,1	5,5	3,9	5,6	4,7	4,5
Medio y largo plazo	97,4	94,9	94,5	96,1	94,4	95,3	95,5
Por tipo de tasa[3/]							
Fija	94,3	93,7	94,4	94,4	94,3	95,8	95,4
Flotante	5,7	6,3	5,6	5,6	5,7	4,2	4,6
Por instrumento							
Bonos	91,5	91,2	91,2	90,6	90,8	88,0	88,0
Préstamos	8,5	8,8	8,8	9,4	9,2	12,0	12,0
Por residencia del acreedor[4/]							
Residentes	35,1	43,1	44,9	43,3	41,2	39,9	40,7
No residentes	64,9	56,9	55,1	56,7	58,8	60,1	59,3
Bonos y Notas	56,4	48,1	46,2	47,3	49,6	48,3	47,3
Préstamos con instituciones financieras	8,5	8,8	8,8	9,4	9,2	11,8	12,0
Por jurisdicción contractual							
Local	25,9	25,9	24,1	22,9	21,6	22,0	22,9
Internacional	74,1	74,1	75,9	77,1	78,4	78,0	77,1

Notas:
1/ preliminar
2/ la composición por moneda extranjera se define con criterio contractual y no refleja ajustes por operaciones de *swap* de monedas.
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 de 2020.

Fuente: MEF

Los préstamos con organismos multilaterales de crédito y otras instituciones financieras representaban un 12% del portafolio total de deuda. El cuadro debajo presenta información sobre el monto y la estructura por monedas, plazos y tasas 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 marzo de 2021

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	2.490	98	930	1.462	417	2.073	348	2.142
Banco Mundial	1.158	75	601	482	59	1.099	1.099	59
CAF	255	27	171	57	-	255	50	205
Otros[2/]	60	14	26	20	-	60	24	36
Total	3.963	214	1.728	2.021	477	3.486	1.520	2.443

Notas:

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

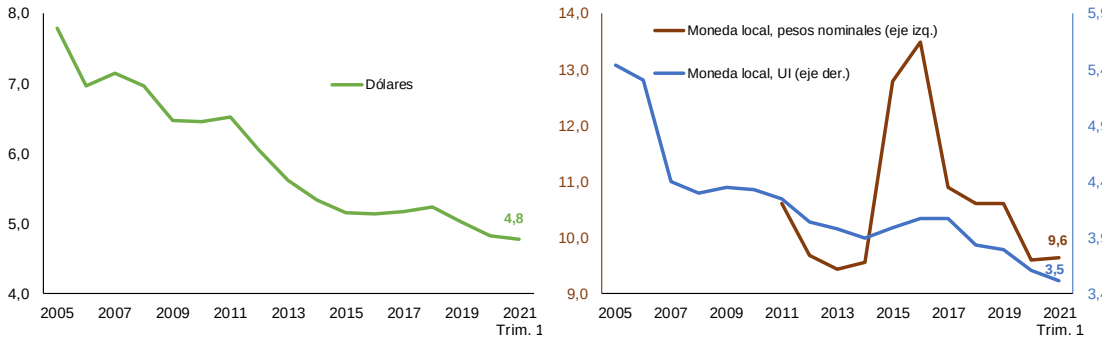
2/ incluye Banco de China, Credit National Paris, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Instituto Crédito Oficial del Reino de España, Italian Bank Artigiancassa SPA, Kreditanstalt Fur Wieteraufbau, y Scotiabank, entre otros.

Fuente: MEF

En lo que respecta al costo de financiamiento, las tasas de interés promedio del stock de deuda se mantienen en mínimos históricos y continúan una tendencia descendente (en la medida que las tasas obtenidas por nuevo financiamiento son menores a las tasas de la deuda que se amortiza o cancela anticipadamente). Al cierre del primer trimestre de 2021, la tasa de interés promedio ponderado del portafolio en dólares se ubicó en 4,8%, mientras que la tasa real promedio ponderada para las obligaciones indexadas a la inflación (incluyendo Notas del Tesoro y bonos globales) se situó en 3,5%. La tendencia a la reducción en las tasas de los títulos emitidos en pesos a tasa fija nominal que se observa desde 2017, se hará más visible cuando las estadísticas del segundo trimestre de 2021 incorporen los resultados de la reciente emisión global en pesos nominales de mayo (que fue a tasas menores a la de las emisiones realizadas durante el año 2017).

Evolución del costo de financiamiento del Gobierno

Tasa promedio de la deuda por moneda a fin de cada período, en %[1/]



Fuente: MEF

[1/] No reflejan la operación de emisión y reapertura de los bonos globales en pesos nominales y en dólares respectivamente, realizada en mayo de 2021.

Indicadores de Costo de Endeudamiento y de Riesgo de Tasas y Refinanciamiento

En %, excepto donde se indique; a fin de cada período

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 Trim. 1[1/]
Tasa de interés promedio[2/]							
Dólares	5,1	5,1	5,2	5,2	5,0	4,8	4,8
Euros	5,9	5,3	5,3	5,3	0,3	0,2	0,2
Yenes	1,9	1,9	1,6	1,3	1,3	0,9	1,0
Francos suizos	.	.	.	.	.	0,3	0,4
Pesos uruguayos	12,8	13,5	10,9	10,6	10,6	9,6	9,6
Unidades indexadas (UI)	4,0	4,1	4,1	3,8	3,8	3,6	3,5
Unidades indexadas a salario (UR y UP)	2,3	2,3	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3
Riesgo de tasa de interés							
Duración (en años)	12,4	12,1	11,6	12,3	12,5	12,1	11,9
Deuda que reajusta tasa en un año	8,1	11,2	10,7	9,2	11,1	8,5	8,8
Riesgo de refinanciamiento y liquidez							
Madurez promedio (en años)	14,4	13,8	13,0	13,8	14,0	13,5	13,2
Deuda que vence en un año	2,6	5,1	5,5	3,9	5,6	4,7	4,5
(Activos líquidos + Líneas de crédito) / Servicio de deuda un año hacia adelante[3/]	289,2	188,2	154,0	172,8	108,0	95,7	93,3

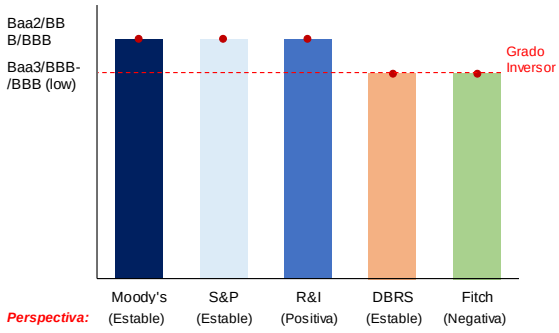
Notas:
1/ preliminar.
2/ promedio ponderado por moneda.
3/ servicio de deuda incluye amortizaciones más pago de intereses.

Fuente: MEF

7.3.2. Evolución de la Calificación Crediticia

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

Calificación crediticia de Uruguay
a fin de junio de 2021



Fuente: MEF

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*) ubican actualmente a Uruguay un escalón por encima dentro de la escala de grado de inversión ("BBB"/"Baa2").

Rating & Investment (R&I). El 21 de junio de 2021, R&I ratificó la calificación de emisor en moneda extranjera de Uruguay en BBB, manteniendo la perspectiva positiva. La agencia calificadora espera una mejora en las perspectivas económicas para el país a mediano plazo, debido principalmente al empuje de la inversión privada y a la mejora en el precio de los

commodities. R&I menciona que, a pesar del importante impacto fiscal debido a la pandemia, esperan que el déficit fiscal comience una trayectoria descendente en el mediano plazo.

Fitch Ratings. El 8 de junio de 2021, Fitch Ratings ratificó la calificación de la República en moneda extranjera a largo plazo en BBB- y mantuvo la perspectiva negativa. Es importante destacar que de los 118 países que Fitch califica en el mundo, 18 de ellos – entre los que se encuentra Uruguay – tenían asignada una perspectiva negativa antes del comienzo de la pandemia global. De esos 18 países, Uruguay fue el único que no bajó de calificación. Además, de los 19 países latinoamericanos y del Caribe que Fitch califica, 17 sufrieron deterioro en la calificación y/o en la perspectiva desde el comienzo de la pandemia en febrero 2020, mientras que Uruguay, junto con Paraguay, son los únicos dos países que mantuvieron ambos aspectos de la calificación. Tomado en conjunto, ello sugiere que la agencia Fitch estaría reconociendo los avances de la nueva administración en materia de políticas públicas.

Sin embargo, en su último reporte la calificadora marcó los desafíos que tiene Uruguay por delante y las debilidades que persisten, lo que se refleja en la perspectiva negativa que el país mantiene: la reactivación de la economía pos-pandemia, aún altos niveles de inflación entre los países con grado inversor, la consolidación estructural de las finanzas públicas y una deuda soberana que es elevada y mantiene relativamente altos niveles de dolarización. Según la agencia calificadora, los factores que sustentan la fortaleza crediticia son la solidez institucional, el alto PIB per cápita, la flexibilidad financiera y la liquidez externa.

Standard & Poor's (S&P). El 20 de abril de 2021, S&P confirmó la calificación a largo plazo en moneda extranjera y moneda local en BBB con perspectiva estable. De acuerdo a S&P, las políticas implementadas por el gobierno junto con el apoyo fiscal y de liquidez deberían contribuir a mitigar el impacto económico y social de la pandemia. La agencia mencionó el elevado déficit fiscal y deuda neta del gobierno general como restricciones para la calificación. En el escenario positivo que plantea la agencia, la perspectiva para Uruguay se beneficiará de una corrección fiscal y estabilización de la deuda.

DBRS-Morningstar. El 29 de enero de 2021, DBRS confirmó la calificación de Uruguay en BBB (low) con tendencia estable. Según la agencia, la calificación equilibra los sólidos fundamentos políticos y económicos de Uruguay con las persistentes presiones fiscales. La tendencia estable refleja la opinión de DBRS de que los riesgos de cambios en la calificación están equilibrados, a pesar de las consecuencias económicas y sanitarias que pueda tener la pandemia COVID-19.

7.4 Programa financiero del Gobierno 2021-2025

7.4.1 Plan de Acción

El programa financiero para 2021-2025 se asienta en los pilares estratégicos detallados en la Ley de Presupuesto, a saber:

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

Se continuará con una gestión proactiva del portafolio de deuda a través de operaciones de manejo de pasivos tanto en el mercado doméstico y externo, estirando los plazos de vencimientos de deuda y suavizando temporalmente el calendario de amortizaciones– buscando reducir el riesgo de refinanciamiento. La gestión de la deuda del Gobierno continuará teniendo como base una política prudente de manejo de la liquidez, manteniendo, en

promedio anual, un nivel de caja y de líneas de crédito precautorias que cubra al menos el servicio de deuda de los siguientes 12 meses.

- **Continuar impulsando la desdolarización de la deuda, a tasas fiscalmente sostenibles.**

Se continuará trabajando para aumentar la proporción de la deuda total denominada en moneda nacional, con el fin de mitigar el impacto fiscal de movimientos bruscos en el tipo de cambio. Para ello, se continuará priorizando el financiamiento en moneda nacional, tanto en el mercado de títulos local como internacional, a costos que sean fiscalmente sostenibles**.**

El gobierno continuará con su plan de emisiones domésticas en UI y en UP, y buscará profundizar, en coordinación con el BCU, el desarrollo de la curva en pesos nominales– incluyendo el tramo corto y medio de la curva. El desarrollo de un mercado de bonos locales líquido y profundo, con curvas de rendimiento que faciliten el acceso al financiamiento a una amplia gama de agentes económicos públicos y privados, sirve de catalizador del desarrollo de los mercados monetarios y de capitales

Un pilar fundamental de la estrategia del desarrollo del mercado doméstico será avanzar en la integración con los mercados globales, estableciendo, en coordinación con el BCU, la infraestructura financiera (sistemas de compensación y liquidación global de valores) que facilite el acceso a inversionistas extranjeros al mercado de títulos locales.

- **Integrar el financiamiento sostenible en la estrategia de gestión de deuda.**

La inversión financiera sostenible y de impacto tiene un rol cada vez más preponderante en la asignación de capital financiero a nivel global. Los inversores, así como las agencias calificadoras, están enfatizando e integrando crecientemente los factores medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés), en sus evaluaciones de riesgo crediticio y decisiones de asignación de portafolio.

En esta línea, la gestión de deuda buscará capitalizar, y al mismo tiempo potenciar, los avances y fortalezas que ha mostrado Uruguay en los fundamentos sustentables ESG, que lo posicionan entre aquellos con mayor ponderación en el índice JESG-EMBI entre mercados emergentes a fines de mayo 2021[55].

En particular, el gobierno de Uruguay está comprometido a integrar en sus decisiones de política económica objetivos ambientales de mitigación y adaptación al cambio climático. Para ello, se ha planteado el objetivo de hacer que la recuperación económica sea consistente con menores emisiones de gases de efecto invernadero y una economía resiliente al clima. En este sentido, los Ministerios de Economía y Finanzas, de Ambiente, de Industria y Energía, y de Agricultura y Ganadería, con apoyo técnico del BID y en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se encuentran trabajando en el diseño de un bono global soberano vinculado a indicadores ambientales, sobre la base de compromisos de cambio climático que el país ha asumido internacionalmente.

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

La diversificación de fuentes de financiamiento a través de monedas y mercados tiene un valor estratégico para Uruguay, dado que contribuye a mejorar los términos de financiamiento y

[55] 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.

asegurar una demanda estable por instrumentos del Gobierno bajo diferentes condiciones de mercado. En este sentido, se intensificarán las acciones orientadas a captar nuevos inversores de Asia, a través de la emisión de bonos soberanos en el mercado de capitales de Japón.

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

Se continuará trabajando, en conjunto con la Unidad de Relacionamiento con Organismos Multilaterales, 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, la tasa de interés y el nivel de liquidez, entre otros.

7.4.2. Necesidades y Fuentes de Financiamiento

El programa financiero del Gobierno resume las necesidades y fuentes de financiamiento en el período 2021-2025. Para su diseño se toma en cuenta el 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 durante el período. El programa financiero es, a su vez, 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 anualmente los flujos de Usos y Fuentes de fondos proyectados durante los próximos cinco años. 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 (o des-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 la aseguradora estatal (BSE), 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 de caja del Gobierno. Asimismo, el monto pagado de intereses por los títulos públicos en poder del FSS se computan dentro del déficit, ya que representan un requerimiento de caja del gobierno.

Las fuentes de financiamiento son principalmente las emisiones de títulos soberanos en el mercado local e internacional y 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 emisión y recompra de títulos del Gobierno Central,[56] los efectos valuación por fluctuaciones cambiarias, y otras partidas con el resto del sector público que no afectan el flujo de caja.

[56] 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).

Usos y Fuentes de Financiamiento del Gobierno Central

En millones de dólares, proyecciones

	2021	2022	2023	2024	2025
USOS	4.931	3.691	3.559	3.334	3.776
Défcit Primario [1/]	1.264	247	135	-79	-243
Pago de Intereses [2/]	1.513	1.573	1.626	1.690	1.769
Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos [3/]	2.003	1.851	1.727	1.742	2.269
Variación de Activos Financieros [4/]	152	21	71	-19	-19
FUENTES	4.931	3.691	3.559	3.334	3.776
Desembolsos con Org. Multilaterales e Inst. Financieras	600	350	350	350	350
Emisión Total de Títulos de Mercado [5/]	4.317	3.230	3.022	2.804	3.247
Otros (neto) [6/]	14	111	187	180	179

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 2021 incluye los vencimientos contractuales y los bonos recomprados hasta el 31 de mayo de 2021 que vencen en años subsiguientes.
4/ variación de los activos líquidos de Tesorería y de otros activos financieros (activos de los fideicomisos SiGa y activos con otras entidades del sector público, producto de préstamos contractualmente contraídos por la República en representación de las mismas); un valor negativo (-) implica una desacumulación de activos.
5/ incluye bonos emitidos en los mercado doméstico e internacional.
6/ incluye efectos de valuación cambiario, de cotización y otras partidas con el resto del sector público.

Fuente: MEF

Año 2021. Las necesidades totales de financiamiento del Gobierno Central para el año en curso se proyectan en US$ 4.931 millones, de las cuales US$ 1.513 millones corresponden al pago de intereses y US$ 2.003 millones a pagos de amortización de capital y cancelaciones anticipadas por operaciones de manejo de pasivos.

La emisión bruta total de bonos en 2021, en mercados internacionales y doméstico, se estima en aproximadamente US$ 4.317 millones, de los cuales aproximadamente la mitad se proyecta colocar en el mercado local. En los primeros seis meses del año en curso, el Gobierno lleva emitidos títulos en el mercado por el equivalente a US$ 2.640 millones (61% del monto programado para el año 2021). Adicionalmente, el financiamiento en 2021 se complementará con préstamos de organismos multilaterales de crédito que se estiman alcanzarían los US$ 600 millones.

El Endeudamiento Neto del Gobierno (ENG) derivado del plan financiero para 2021 se estima en US$ 2.762 millones. Tal como se mencionó anteriormente, el nuevo marco fiscal introducido en la Ley de Presupuesto 2020-2024, estableció un límite al máximo ENG anual. El tope legal se estableció en US$ 2.300 millones para el ejercicio 2021 (significativamente por debajo del tope de US$ 3.500 millones establecido para 2020). Este nuevo marco de endeudamiento también incluye una cláusula de salvaguarda, aplicable sólo en circunstancias extraordinarias[57]. De recurrir a dicha cláusula, el Gobierno está autorizado en superar en hasta un 30% adicional, el monto base de endeudamiento neto autorizado para el año (por tanto, el tope ampliado es equivalente a US$ 2.990 millones para el ejercicio 2021). Dada la proyección de ENG, el Gobierno comunicará a la Asamblea General la necesidad de invocar dicha cláusula de salvaguarda en 2021, dados los recursos adicionales necesarios para mitigar los efectos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia.

[57] El artículo 699 de la Ley Nº 19924 (Presupuesto 2020-2024) habilita la activación de esta cláusula "…en casos de que medien situaciones de grave desaceleración económica, sustanciales cambios en precios relativos, situaciones de emergencia o desastres de escala nacional."

Año 2022. Las necesidades de fondeo para el año 2022 se estiman en US$ 3.691 millones, de las cuáles se proyecta que US$ 1.573 millones correspondan al pago de intereses, y US$ 1.851 millones a pagos de amortización de capital. En tanto, el financiamiento requerido en los mercados de bonos locales e internacionales, se proyecta en US$ 3.230 millones. Adicionalmente, el fondeo en 2022 se complementaría con desembolsos de préstamos con organismos multilaterales de crédito que se estiman alcanzarían los US$ 350 millones. La proyección de ENG para el año 2022 que se deriva del programa financiero es de US$ 1.708 millones. El tope legal de endeudamiento neto presentado en el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas de 2020 es de US$ 2.100 millones (por debajo del tope de US$ 2.300 millones estipulado para 2021 en la Ley de Presupuesto 2020-2024).

7.5 Dinámica de deuda y análisis de sensibilidad

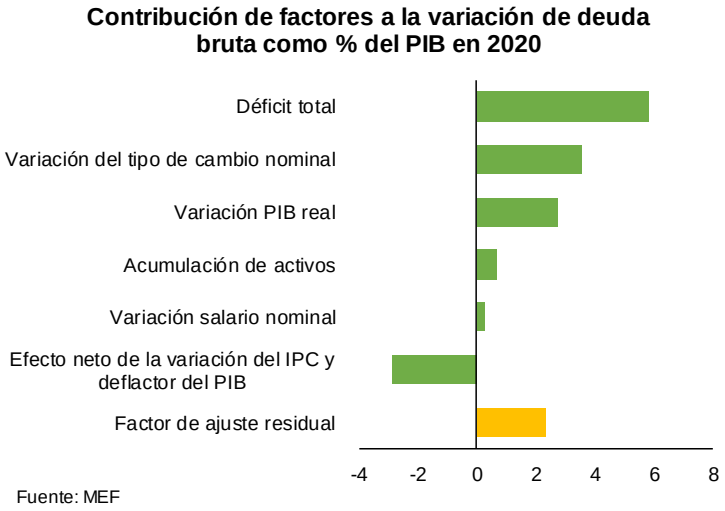
7.5.1. Evolución del Stock de Deuda en 2020

A fin del año 2020, se observó un crecimiento significativo de la deuda bruta y neta del Gobierno Central en términos del PIB, respecto al nivel observado a fin de 2019. La deuda bruta aumentó 12,6 puntos porcentuales del PIB en 2020 (comparado con una proyección de 12,3 puntos porcentuales en la Ley de Presupuesto 2020-2024), mientras que la deuda neta del Gobierno creció 10,9 puntos porcentuales (comparado con una proyección de 11,1 puntos porcentuales)[58].

Utilizando la metodología presentada en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024, es posible desagregar la incidencia de los distintos determinantes macroeconómicos en la variación de la deuda bruta como porcentaje del PIB. Como se observa en el gráfico debajo, el principal factor fue el déficit fiscal (con una incidencia de 5,8 puntos porcentuales), que ya registraba guarismos elevados antes de la pandemia, y que se incrementó aún más como consecuencia de la misma. La depreciación de la moneda también tuvo un impacto significativo en el aumento del cociente deuda/PIB, dada la magnitud del cambio en los precios relativos, la aún alta dolarización de la deuda, el peso del stock de deuda en moneda extranjera con relación al PIB, y el componente transable en la estructura del PIB. Por el contrario, la variación combinada de precios (del IPC y del deflactor del PIB nominal) tuvo un efecto neto de reducción del cociente de deuda.

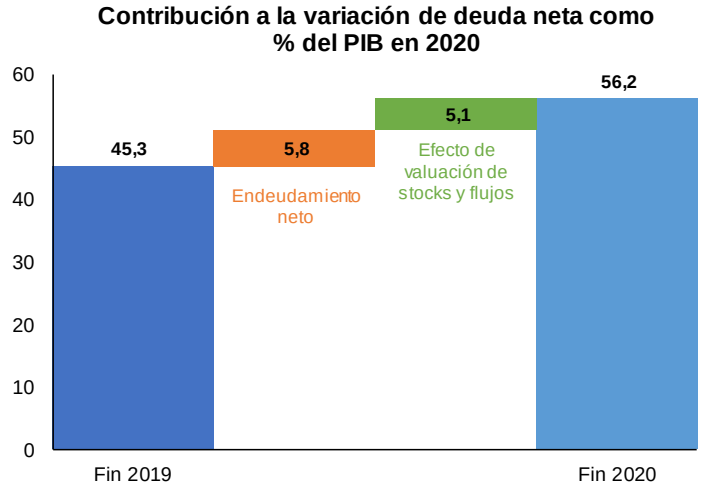
El factor residual de ajuste (que tuvo una contribución positiva a la variación de deuda en 2020) asegura la consistencia entre la variación del stock de la deuda pública bruta en el período considerado, el flujo de endeudamiento neto en el año y los efectos valuación captados en el modelo. Incluye diferencias en cotizaciones de monedas extranjeras, los efectos de las emisiones de mercado por arriba o por debajo de la par, 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.

[58] Es importante notar que las proyecciones en la Ley de Presupuesto fueron realizadas utilizando las cuentas nacionales que publica el BCU con base 2005, mientras que el cambio en el stock de endeudamiento que se reporta es utilizando los nuevos valores del PIB nominal en la nueva base 2016.



Fuente: MEF

También es posible descomponer la variación en la deuda neta como porcentaje del PIB entre 2019 y 2020, identificando la contribución del endeudamiento neto (que está sujeto a un límite máximo legal expresado en millones de dólares). Como se muestra en la gráfica debajo, el endeudamiento neto explicó levemente por encima de la mitad de la variación del cociente deuda neta/PIB entre 2019 y 2020 (5,8 puntos porcentuales de un total de aumento de 10,9 puntos porcentuales). El resto de la variación del cociente de stock de deuda neta fue explicado por el efecto combinado de valuación (sobre stocks y flujos de activos y pasivos y PIB), de los movimientos intra-anuales en los tipos de cambio, tasas, salarios y precios.



Fuente: MEF.

7.5.2. Proyecciones en el Escenario de Base

Para proyectar y analizar la evolución del stock de deuda (bruta y neta) del Gobierno Central como porcentaje del PIB se utiliza un modelo determinístico, que resume la ecuación canónica de la restricción presupuestaria del gobierno expresada en pesos corrientes[59].

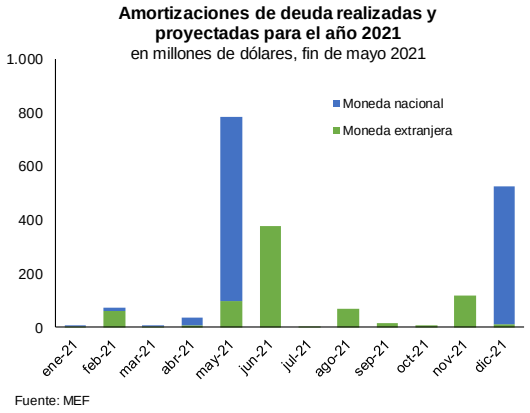
[59] Por más información respecto a la metodología utilizada en el modelo, por favor acceda al anexo metodológico incluida en la Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024.

Partiendo del nivel y composición por monedas, instrumentos, tasas y plazos de los pasivos y activos del gobierno a fin de 2020, el modelo incorpora como insumos:

- El escenario macroeconómico de Uruguay e internacional para el período 2021-2025 (presentado previamente), y asume exógenamente la evolución de variables financieras internacionales tomando en consideración las proyecciones de fuentes públicas reconocidas e internas del MEF. En el cuadro debajo se presentan los valores proyectados (promedio anual) de las tasas de interés relevantes para el período 2021-2025.

- El programa financiero descrito en la sección anterior, que incluye el monto anual de emisiones por moneda y el perfil de servicio de deuda (amortizaciones y pago de intereses) pre-determinado. La gráfica debajo, por ejemplo, muestra el perfil de amortizaciones en moneda local y extranjera para 2021.

- Variables objetivos de gestión de deuda, consistente con: (i) tender a una ponderación de la deuda en moneda nacional del Gobierno levemente mayor de 50% al finalizar el año 2024, y (ii) un nivel de liquidez y líneas de crédito precautorias a fin de cada año que es al menos 100% del servicio de deuda proyectado para el año subsiguiente.



Fuente: MEF

Supuestos sobre tasa de interés de referencia

En %

	2021	2022	2023	2024	2025
Libor 3 meses [1/]	0,3	0,4	0,6	1,0	1,0
Bono en dólares del Tesoro de EE.UU.	1,9	2,0	2,4	2,6	2,8
Préstamos con Multilaterales	1,3	1,3	1,5	2,0	2,0
Bono en dólares de Uruguay	3,1	3,5	3,8	4,0	4,2
Bono en yenes de Uruguay	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5
Bono en pesos nominales de Uruguay	8,3	7,6	7,3	7,0	6,8
Bono en UI de Uruguay	2,9	2,8	2,7	2,7	2,6
Bono en UP de Uruguay	2,3	2,3	2,1	1,9	1,9

Notas:
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.

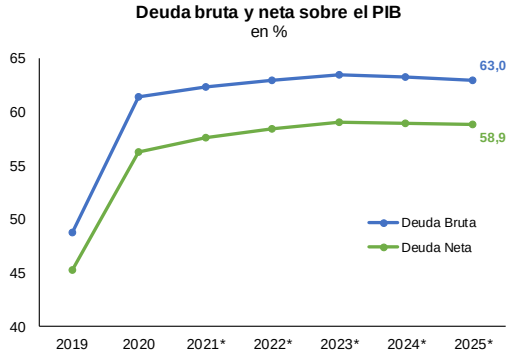
Fuente: Bloomberg y MEF.

La tabla y gráfico debajo presentan los resultados de la dinámica de deuda derivados del modelo:

Resultados del modelo

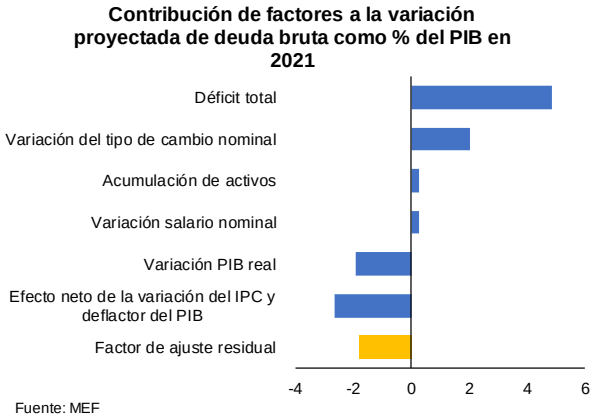
	2019	2020	2021*	2022*	2023*	2024*	2025*
Deuda bruta (% del PIB)	48,8	61,3	62,3	63,0	63,5	63,2	63,0
Deuda neta (% del PIB)	45,3	56,2	57,6	58,4	59,0	58,9	58,9
Deuda en moneda local (en % del total de deuda)	43,9	45,5	46,3	47,5	49,0	50,5	51,8
Tasa de interés efectiva, anual de la deuda (en %)[1/]	5,2	4,7	4,3	4,1	4,1	4,1	4,1

Notas:
1/ corresponde al total de intereses pagados en un año como proporción del stock de deuda al final del año anterior
* proyecciones



* Proyecciones
Fuente: MEF

De acuerdo con los resultados de la dinámica para 2021, se estima un crecimiento en aproximadamente 1 punto porcentual del PIB en la deuda bruta, y de 1,4 puntos porcentuales en la deuda neta del Gobierno, respecto a fin de 2020. La contribución proyectada de los factores determinantes se presenta en el gráfico debajo:



Fuente: MEF

Para el resto del período analizado (2022-2025), el modelo proyecta un patrón de convergencia de la deuda bruta y neta del Gobierno, alcanzando una trayectoria estable. En efecto, a partir del año 2021, hay un proceso de atenuación en el crecimiento de la deuda bruta, que convergería a un nivel de 63% del PIB hacia fines de 2025. En el caso de la deuda neta, alcanza un máximo de 59% del PIB en 2023, estabilizándose luego al final del período en 58,9% del PIB. Esto se explica por las menores necesidades de financiamiento, derivadas de la reducción proyectada del déficit fiscal, sumado a las proyecciones de mayor crecimiento de la economía y una evolución más moderada del tipo de cambio real. Por su parte, se aprecia una reducción significativa en la tasa de interés efectiva, que se estabiliza en 4,1%, y coadyuva en la sostenibilidad de la dinámica de deuda.

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 monedas, plazos y tasas de interés de la deuda. Uruguay cuenta con una estructura de deuda de bajo riesgo 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.

7.5.3. Análisis de Sensibilidad

El modelo de dinámica de deuda permite trazar una proyección anual del cociente deuda sobre el PIB bajo cierto escenario macroeconómico y de finanzas públicas de base, y dado las estrategias de financiamiento y objetivos de gestión de deuda planteados. Si bien dicha proyección es importante para evaluar y apoyar la toma de decisiones de políticas económicas, también lo es comprender la potencial variabilidad de dicha trayectoria a cambios en los supuestos del escenario base.

A grandes rasgos, la incertidumbre de la proyección puede cuantificarse y presentarse mediante tres maneras distintas:

1) Análisis determinístico de sensibilidad de la trayectoria de deuda a variaciones en alguno de los determinantes de la deuda/PIB, dado todo lo demás supuestos incambiados.

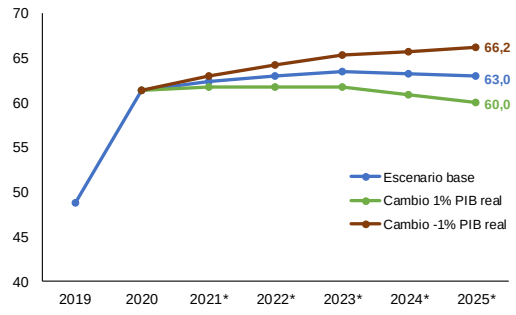
2) Análisis determinístico de escenarios que permiten obtener proyecciones para escenarios alternativos y posibles, considerando cambios simultáneos en un conjunto de variables.

3) Análisis probabilístico de las posibles trayectorias de deuda, incorporando el comportamiento estocástico de las variables macro, sus fluctuaciones e interrelaciones (*fan charts* o gráficos de abanico).

En este capítulo se realiza un ejercicio de “sensibilidad” sobre la evolución del cociente de la deuda bruta sobre PIB respecto a variables macroeconómicamente relevantes, a efectos de cuantificar el impacto que tendría los desvíos en la evolución respecto al escenario proyectado. Para ello, se simula el efecto de una variación del PIB real que fuese un punto porcentual mayor (menor) cada año entre 2021 y 2025 (respecto al escenario base), manteniendo todos los demás valores del escenario de referencia incambiados. Luego, se replica el mismo ejercicio, asumiendo una variación anual del tipo de cambio nominal (promedio y de cierre de año) de un punto porcentual mayor (menor) entre 2021 y 2025, con todos los demás valores del escenario base inalterados.

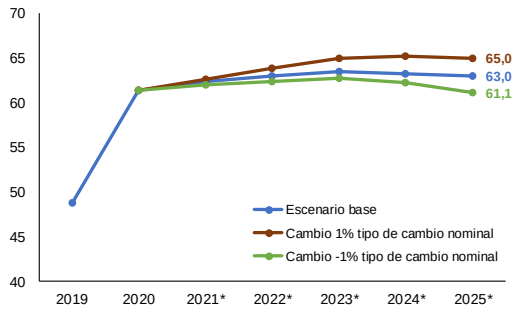
En el escenario de base, se proyecta que la deuda bruta sobre el PIB entre fin de 2020 y fin de 2025 aumentaría 1,7 puntos porcentuales. Un aumento (reducción) en la variación del PIB real de 1% por año, da lugar a una reducción (aumento) de aproximadamente 3 puntos porcentuales en la variación acumulada de la deuda/PIB en el período, respecto a la trayectoria base. Por otro lado, un aumento (reducción) en la variación del tipo de cambio nominal de 1% por año (manteniendo lo demás constante) da lugar a un impacto aproximado de 2 puntos porcentuales en la variación acumulada del cociente entre los años 2021 y 2025, respecto al escenario base proyectado. Cambios razonables en los supuestos sobre crecimiento y el tipo de cambio, por tanto, imprimen efectos bien significativos sobre el sendero de deuda y su estabilidad.

Sensibilidad de la deuda bruta sobre el PIB
variación en PIB real, en %



* Proyecciones
Fuente: MEF

Sensibilidad de la deuda bruta sobre el PIB
variación en tipo de cambio nominal, en %



* Proyecciones
Fuente: MEF

El análisis anterior está, naturalmente, sujeto a varias limitaciones. Primero, la sensibilidad se ha analizado en forma de estática comparativa parcial, suponiendo implícitamente independencia entre los shocks macroeconómicos.[60]. Segundo, el análisis determinístico no toma en cuenta el grado de incertidumbre asociado a las previsiones macroeconómicas, y por lo tanto no se puede cuantificar el riesgo asociado a escenarios futuros. Aun así, el ejercicio es útil para entender los efectos de corto y mediano plazo de la variación del PIB real y tipo de cambio en el cociente de deuda sobre PIB.

Hacia adelante, se complementará el análisis con un enfoque estocástico que permita realizar una valoración de la senda dinámica de la deuda proyectada en términos probabilísticos, teniendo en cuenta la volatilidad e interrelaciones entre variables macroeconómicas y fiscales que inciden en la dinámica de deuda.

[60] De hecho, la variabilidad estimada en el sendero de deuda asociada a cada una de las variables tomadas individualmente, debe considerarse una hipótesis de mínima, dada el comportamiento cíclico de la economía uruguaya. Por ejemplo, una aceleración del crecimiento económico típicamente está acompañada de una mayor fortaleza del tipo de cambio, lo que refuerza los efectos y acentúa la dispersión en las trayectorias simuladas.

8 SOCIAL

Una de las principales innovaciones de la presente Rendición de Cuentas es la disposición de un aumento de los recursos presupuestales destinados a atender a la primera infancia. Históricamente, la pobreza en nuestro país ha tenido rostro de niño, lo que se propone comenzar a revertir con más recursos y mejores políticas de atención a la primera infancia tanto en lo que refiere a los aspectos educativos, de atención a la salud, a la vivienda y en los programas de transferencias monetarias. Asumir esta deuda que el país tiene como sociedad es clave para una mejora en la movilidad social y la equidad a través de mayores oportunidades para nuestros niños, algo que redundará, a la vez, en un mayor acervo de capital humano para el país todo.

8.1 Primera infancia

Los primeros años de vida resultan críticos para el desarrollo de las capacidades y habilidades de los individuos y para su óptimo funcionamiento a lo largo de todo el ciclo de vida. Debido a la alta maleabilidad del cerebro, la calidad del ambiente en que se cría el niño en esta etapa juega un rol fundamental en la determinación de dominios funcionales esenciales para los aprendizajes y el desempeño futuro, como el lenguaje, la memoria de trabajo, el control cognitivo, la flexibilidad mental, la autorregulación y las habilidades socioemocionales[61]. Los niños que sufren inseguridad alimentaria, viven en hogares desprotegidos y sujetos a estrés y violencia, y aquellos que no reciben estimulación temprana adecuada, aprenden menos y tienen menores ingresos y peor calidad de vida en el mediano y largo plazo.

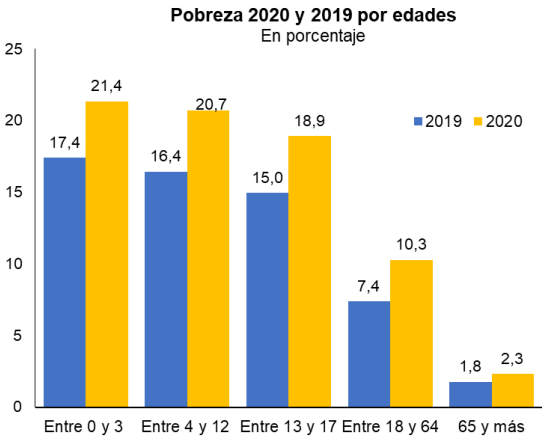
Es en esa fase del desarrollo que se forman habilidades que potencian, o disminuyen, la capacidad y disciplina para absorber conocimientos cuando luego entran en la educación formal. Un insuficiente desarrollo de esas habilidades se refleja más tarde en: (a) diferencias en tasas de repetición, aprendizaje y deserción escolar; (b) tasas más elevadas y más frecuentes períodos de desempleo, así como ingresos por trabajo más bajos cuando esos jóvenes entran en el mercado de trabajo; (c) mayores índices de criminalidad; y, (d) menor capacidad para desarrollar las habilidades cognitivas y sociales de sus hijos cuando estos jóvenes se convierten en padres de familia.

8.1.1. Pobreza y desarrollo infantil en Uruguay

Pobreza y ambientes de crianza en la primera infancia

La pobreza en el país ha estado tradicionalmente concentrada en la infancia y la niñez. De acuerdo a la ECH 2020, 21% de los niños entre 0 y 3 años se encuentra en situación de pobreza monetaria. Los guarismos anteriores contrastan con una tasa de pobreza de 9% en la población adulta y de 2% en la población de 65 años o más. Esta disparidad es similar a la observada los años previos.

[61] Chapko (2015). Early childhood development and skills across the life-course through the lens of the developing brain. World Bank.



Fuente: ECH

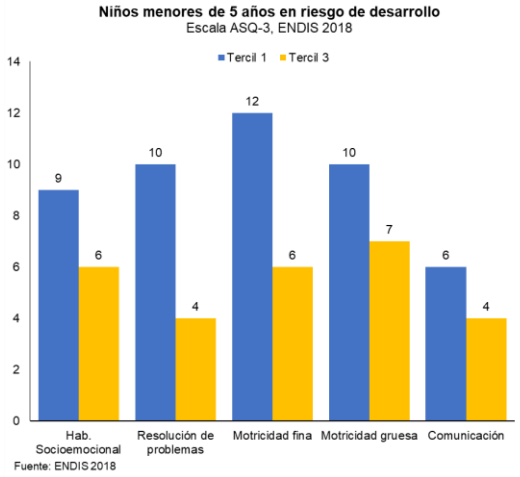
En Uruguay, el 60% de los niños de 0 a 3 años de edad nacen y viven en hogares ubicados en los dos quintiles inferiores de la distribución del ingreso, con problemas de alimentación, vivienda, educación y necesidades básicas insatisfechas[62]. Más de la mitad de los niños de 0 a 4 en el primer tercil de ingresos vive en un hogar con problemas de vivienda, incluyendo hacinamiento, problemas de materialidad en paredes, pisos o techos, o falta de espacios para cocinar; 72% de los niños en estos hogares sufre inseguridad alimentaria y un 37% es sometido a agresiones físicas en el hogar[63].

La precariedad del entorno durante la primera infancia tiene manifestaciones concretas en el capital humano de los niños del país. Uno de cada cuatro niños entre 0 y 4 años del tercil más bajo de ingresos presentaba en 2018 niveles de riesgo en al menos un dominio del desarrollo infantil, frente a 16% en el tercil más alto. Las diferencias según perfil socioeconómico son particularmente notorias en las áreas de motricidad fina y resolución de problemas. Cuando se analiza el funcionamiento socioemocional, el porcentaje de niños con riesgo en el primer quintil (24%) triplica el de los niños del quintil 5 (8%)[64]. La pandemia del COVID-19 profundizó los problemas preexistentes.

Las brechas que se inician en los primeros años de vida parecen tener una relación casi determinística con el nivel socioeconómico de origen de los niños. La tasa de repetición en primer año es de casi 20% para niños del primer quintil de la distribución del ingreso, frente a 7% en el quintil más alto[65]. La brecha educacional se mantiene cuando esos niños llegan a la adolescencia y juventud, y se reflejan luego en dificultades para insertarse en el mercado de trabajo y en carencias cuando se convierten en madres y padres.

Todo esto implica que el futuro de los niños está en gran parte determinado por circunstancias sobre las que no tienen control alguno, como ser el nivel de ingreso y educación de los adultos y necesidades básicas insatisfechas del hogar de donde provienen. Romper el determinismo asociado al entorno que rodea a esos niños es el desafío más importante para la política de primera infancia en Uruguay.

[62] ECH (2019). Últimos datos disponibles.
[63] ENDIS (2018). Primeros Resultados de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud cohorte 2018. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/primeros-resultados-encuesta-nutricion-desarrollo-infantil-salud-cohorte.
[64] ENDIS (2018).
[65] Kolezas, V; Cabana A; Cervieri, I; Montanez, O; Gomez, L. Maiche, A; Valle Lisboa, J. (2020). Factors affecting grade student repetition and marks and the effects of repetition: analysis of the National Students database in Uruguay.



La importancia de invertir en la primera infancia

Estudios de diversas disciplinas muestran evidencia contundente de que las inversiones de calidad durante la primera infancia tienen un alto impacto en el desarrollo infantil, revirtiendo los determinismos socioeconómicos y posibilitando cambios significativos en las trayectorias académicas, laborales y sanitarias. Las investigaciones del premio Nobel de economía James Heckman y colaboradores[66] destacan el hecho de que la inversión en capital humano tiene complementariedad dinámica, en el sentido de que mayores inversiones iniciales hacen más productivas las inversiones futuras. Esto significa que resulta más eficiente invertir en edades tempranas que invertir cantidades similares en etapas posteriores. También implica que no hay dicotomía entre eficiencia y equidad, en la medida que invertir equitativamente en la primera infancia resulta lo más eficiente desde el punto de vista social.

Existe amplia evidencia a favor de dos tipos de programas orientados a la primera infancia: los programas de acompañamiento familiar (fundamentalmente a través de visitas domiciliarias) y los programas de educación inicial y preescolar de calidad. En lo que refiere a los primeros, el seguimiento de los beneficiarios de programas de visitas ha demostrado tener impactos de significación sobre el desarrollo cognitivo de los niños, la salud mental[67] y en el largo plazo sobre la trayectoria de ingresos y la probabilidad de tener problemas con la Ley[68].

En cuanto a los segundos, evaluaciones de programas de educación inicial y preescolar de calidad, muestran tasas de retorno anuales de entre 7% a 14% por año cuando se analizan sus resultados 20 o 30 años después de haber intervenido[69]. El impacto se observa en términos de

[66] Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. Science, 312(5782), 1900-1902. Cunha, F., & Heckman, J. (2007). The technology of skill formation. American Economic Review, 97(2), 31-47. Cunha, F., & Heckman, J. J. (2008). Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. Journal of human resources, 43(4), 738-782.

[67] Olds, D. L., Kitzman, H., Hanks, C., Cole, R., Anson, E., Sidora-Arcoleo, K., ... & Bondy, J. (2007). Effects of nurse home visiting on maternal and child functioning: age-9 follow-up of a randomized trial. Pediatrics, 120(4), e832-e845. Kitzman, H. J., Olds, D. L., Cole, R. E., Hanks, C. A., Anson, E. A., Arcoleo, K. J., ... & Holmberg, J. R. (2010). Enduring effects of prenatal and infancy home visiting by nurses on children: follow-up of a randomized trial among children at age 12 years. Archives of pediatrics & adolescent medicine, 164(5), 412-418.

[68] Gertler, P., Heckman, J., Pinto, R., Zanolini, A., Vermeersch, C., Walker, S., ... & Grantham-McGregor, S. (2014). Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. Science, 344(6187), 998-1001. Eckenrode, J., Campa, M., Luckey, D. W., Henderson, C. R., Cole, R., Kitzman, H., ... & Olds, D. (2010). Long-term effects of prenatal and infancy nurse home visitation on the life course of youths: 19-year follow-up of a randomized trial. Archives of pediatrics & adolescent medicine, 164(1), 9-15.

[69] Heckman, J., Pinto, R., & Savelyev, P. (2013). Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. American Economic Review, 103(6), 2052-86. García, J. L., Heckman, J.

salud, educación, ingresos futuros, y menor criminalidad. Otras evaluaciones de programas de educación inicial analizan efectos de corto o mediano plazo, encontrando mejoras en el desarrollo cognitivo, y reducciones en la repetición escolar, la obesidad, la depresión y el uso de sustancias. En general, las evaluaciones muestran efectos sobre todos los niños, pero el impacto es más pronunciado sobre aquellos que provienen de contextos más vulnerables.

Las políticas que muestran un mayor retorno social son aquellas asociadas a la inversión directa en la educación y la salud de niños de bajos ingresos. Hendren & Sprung-Keyser (2020)[70] comparan el retorno social de 133 políticas sociales en los Estados Unidos, entre las que incluyen políticas de extensión del seguro de desempleo, programas de capacitación laboral, exoneración de impuestos, transferencias monetarias y programas educativos. En promedio, por cada dólar invertido en programas de educación y salud orientados a niños de bajos ingresos, el retorno es de más de US$ 5.

Para Uruguay, existe evidencia que la expansión de los jardines de Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) entre 1995 y 2004 a niños de 4 y 5 años, aumentó en 0,8 los años de escolaridad alcanzados a los 15 años y redujo la probabilidad de desvinculación[71]. Esta misma expansión tuvo también impactos positivos sobre la salud al nacer de los hijos de madres que asistieron a educación preescolar, en concreto mayor peso al nacer y menor prematurez extrema[72].

Hay evidencia de que los niños que asisten a centros CAIF tienen un desarrollo psicomotor y un estado nutricional por encima de los que no asisten[73]. En los sectores pobres, cuanto antes se produce el ingreso a la educación, mejor es el resultado en el desarrollo de los niños. Para una porción importante de los niños en situación de pobreza, entrar en el sistema educativo a los cuatro o cinco años parece ser demasiado tarde en términos de su desarrollo.

8.1.2. Cobertura de educación inicial en Uruguay

Como se señaló anteriormente, la temprana inserción de los niños en centros de educación inicial promueve el desarrollo integral con fuerte impacto en la escolaridad posterior. A la vez, se atiende a las necesidades sociales de las familias, posibilitando la incorporación de las mujeres al mercado laboral, contribuyendo a la ruptura de los círculos de pobreza.

a) Cobertura por quintil de ingresos

Uruguay tiene una cobertura muy importante de los niños en educación preescolar, que ha venido creciendo de forma sostenida para alcanzar al día de hoy la cobertura universal de los niños de 5 años y la cobertura prácticamente universal de los niños de 4 años (94%).

Sin embargo, entre los niños de 0 a 3 años, el 50% no asiste a un centro de educación de primera infancia. Las razones para no hacerlo varían según la edad del niño y el ingreso de la familia. La preferencia de los padres por educar a niños menores de un año dentro del hogar es uniforme a través de hogares en todos los quintiles de la distribución del ingreso.

J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2017). The life-cycle benefits of an influential early childhood program (No. w22993). National Bureau of Economic Research.

[70] Hendren, N., & Sprung-Keyser, B. (2020). A unified welfare analysis of government policies. The Quarterly Journal of Economics, 135(3), 1209-1318.

[71] Berlinski, S., Galiani, S., & Gertler, P. (2009). The effect of pre-primary education on primary school performance. Journal of public Economics, 93(1-2), 219-234.

[72] Bloomfield 2021.

[73] Equipos Mori (2011), Evaluación de resultados e impactos del Plan CAIF. Informe final, Montevideo: Equipos Mori.

El porcentaje de niños de 2 y 3 años que asisten a un centro de educación crece rápida y directamente con el nivel de ingreso de la familia. En el caso de las familias provenientes del primer y segundo quintil de ingresos, el porcentaje de inasistencia continúa siendo elevado (48% y 37% respectivamente). Esta realidad apunta en la dirección que las familias de los primeros dos quintiles están constreñidas por el número de plazas existentes en centros CAIF, por los centros de ANEP (a partir de los 3 años) y otros centros financiados por convenios con el Estado[74].

Tasa de no asistencia a un centro educativo en niños de 0 a 3 años, por quintil y edad

	< 1 año	1 año	2 años	3 años	% 2 y 3 años
Quintil 1	0,76	0,66	0,57	0,39	0,48
Quintil 2	0,86	0,68	0,49	0,27	0,37
Quintil 3	0,83	0,54	0,39	0,13	0,25
Quintil 4	0,88	0,5	0,28	0,1	0,18
Quintil 5	0,89	0,53	0,15	0,06	0,1

Fuente: ECH 2019

Casi la mitad de los niños de 0 a 3 años que asisten a un centro educativo, lo hace en un centro de primera infancia del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el 31% en un centro privado. Por su parte, dentro de este rango de edad, ANEP atiende 15.000 niños de 3 años, cubriendo el 32% de los niños de dicha edad[75]. La presencia del INAU en el primer quintil es muy fuerte, ya que, del total de asistentes del primer quintil, el 70% concurre a un centro de INAU, mientras que en el quinto quintil el 89% concurre a un centro privado.

b) Cobertura por modalidad de atención

Como fuera señalado, dentro del tramo etario de 0 a 3 años ANEP ofrece educación solamente para los niños de 3 años de edad. Actualmente tiene 15.000 niños de 3 años distribuidos en jardines de infantes que cubren a niños de 3 a 5 años de edad y en escuelas públicas primarias que incluyen el nivel inicial 3. Por otro lado, están los colegios y jardines de infantes privados que atienden a 24.744 niños de 0 a 3 años.

La atención de INAU para este tramo etario es la que tiene más peso y la oferta educativa se divide en varios programas. Los centros CAIF cubren a más del 90% de los niños atendidos en 481 centros. La oferta de INAU también incluye 36 CAPI (Centros de Atención a la Primera Infancia), 17 CCEI (ex Centros Comunitarios de Educación Inicial Nuestros Niños), 11 SIEMPRE (Espacios de Educación y Cuidados con Sindicatos y Empresas), 13 CCCT (Casas Comunitaria de Cuidado Territorial) y 6 Espacios de cuidados para hijos e hijas de estudiantes (Liceos). Estas modalidades diferentes tienen como denominador común ofrecer educación y cuidado a niños de educación inicial sin costo. Los CAPI son similares a los CAIF, pero son gestionados por el INAU, mientras que CAIF es gestionado por Organizaciones de la Sociedad Civil y además ofrecen atención diaria a niños de 0 años.

CAIF ofrece educación inicial diaria a niños de 1 a 3 años principalmente[76], en tiempo simple y tiempo completo. También dentro de CAIF está el programa Experiencias Oportunas que brinda talleres semanales para bebés de 0 a 24 meses y sus referentes. En estos talleres se

[74] Esta realidad había sido constatada por lo menos hace ya una década. Ver, Evaluación formal de CAIF, Proyecto Infamilia 1434/OC-UR, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.
[75] Tal como se mencionó previamente, ANEP cubre niños a partir de 3 años.
[76] En algunas zonas donde no hay oferta de ANEP los CAIF cubren a niños de 4 y 5 años.

busca promover el desarrollo pleno del niño, mediante prácticas de crianza respetuosa y saludable.

8.1.3. Programas de acompañamiento familiar

Otro de los ejes de la política de atención a la primera infancia en Uruguay es el Programa de Acompañamiento Familiar (PAF) de Uruguay Crece Contigo (UCC). Este programa ofrece acompañamiento a embarazadas y a familias con niños menores de 4 años en riesgo social o sanitario, a través de visitas domiciliarias realizadas por profesionales del área social y de salud.

Su objetivo es promover el desarrollo infantil en la primera infancia, con un enfoque de derecho que ponga el acento en igualar las oportunidades desde el embarazo. Se busca fortalecer los factores protectores y disminuir la incidencia de riesgos socios sanitarios que limitan el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 4 años desde el embarazo. Sus principales metas están orientadas a los aspectos de salud, nutrición, desarrollo, prácticas de crianza y determinantes sociales.

Actualmente la atención se encuentra focalizada fuertemente en acompañar a referentes adolescentes, embarazadas adolescentes y niños/as menores de 1 año. La misma se fundamenta en el hecho de que el embarazo adolescente con frecuencia, se asocia con una concurrencia más tardía al control prenatal, ya sea por falta de conocimiento, temores, estigmatización o dificultad en el acceso. Además, los riesgos del embarazo adolescente incluyen bajo peso al nacer, parto prematuro, preeclampsia, muerte fetal, así como sentimientos de aislamiento social, objetivos educativos retrasados o descuidados y depresión materna. Las mismas se concentran fundamentalmente en sectores sociales que viven en condiciones de privación social, educativa, y concentradas en territorios de extrema vulnerabilidad.

UCC atiende a 2.964 beneficiarios directos entre embarazadas y niños/as de 0 a 4 años y tiene una lista de espera que asciende a 4.000 familias adicionales.

Existe evidencia de que el programa genera mejoras en el estado nutricional de los niños (cae el retraso de talla y peso para la edad), promueve el desarrollo infantil, en particular la motricidad gruesa y la capacidad de comunicación, aumenta el bienestar psicológico de las madres e incentiva la asistencia a centros educativos en niños de más de 30 meses[77].

Por otro lado, desde la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) se promovió la creación de la "Casa del Desarrollo de la Niñez". En la misma se va a consolidar la Unidad de Atención Temprana (UAT), conformada por un equipo interdisciplinario que realizan los abordajes de niños con alteraciones del desarrollo con acciones de prevención, promoción, diagnóstico, tratamientos, intervenciones y seguimiento. ASSE cuenta con 11 UAT, distribuidas en todo el territorio nacional. La atención se va a enriquecer con la incorporación de los equipos para el abordaje de niños con dificultades del aprendizaje, llamado Unidad de Dificultades del Aprendizaje (UDAP). Estos nuevos dispositivos comparten la mayoría de los recursos con las UAT, e incorpora la figura de un psicopedagogo. A futuro se irán sumando otros dispositivos vinculados a la atención integral de los niños, de acuerdo a las necesidades.

[77] Marroig, A., Perazzo, I., Salas, G., Vigorito, A. (2017). Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo. Instituto de Economía, Universidad de la República. Serie Documentos de Trabajo DT 15/2017.

8.1.4. Acciones y perspectivas en temas de primera infancia

En las últimas décadas, Uruguay ha venido realizando esfuerzos en materia de protección integral a la primera infancia. Sin embargo, la pobreza en los niños de 0 a 3 ha permanecido en niveles muy superiores a los del resto de la población y la situación se ha profundizado con la pandemia. El plan de acción en primera infancia para los próximos años supone una serie de medidas coyunturales de respuestas a la pandemia, así como estructurales, centradas fundamentalmente en brindar un mayor acceso a educación inicial a los niños de 0 a 3 de los hogares más vulnerables.

Las medidas propuestas incluyen:

- Expandir gradualmente la cobertura de educación inicial de calidad a niños de 0 a 3 años provenientes de familias del primer quintil que actualmente no asisten a ningún centro. Se trata de aumentar la cantidad de niños asistidos y mejorar la focalización, así como la calidad del servicio que estos reciben. La meta de esta etapa del programa es llegar al 2024 con porcentajes de atención de niños del primer quintil iguales a los que tienen en la actualidad los niños provenientes del tercer quintil. Poder incorporar a la totalidad de los niños en esa franja etaria excede el período de esta administración, por lo cual se requiere contar con una amplia base de apoyo político y de la sociedad en su conjunto. El ejecutor principal del programa será el Plan CAIF, en coordinación con ANEP. La restricción durante el primer año es edilicia, pero dista de ser la única, a vía de ejemplo: estrechar la coordinación con UCC; reducir la dispersión en la calidad de los servicios prestados por los Centros; facilitar su gestión a través de una mejora en los procesos administrativos y de control del INAU; fortalecer la capacidad de supervisión y evaluación del INAU; modernizar los sistemas de información y procesos de gestión del Instituto y evolucionar rápidamente hacia un control de gestión basado en resultados alcanzados son algunos de los desafíos más importantes para cumplir con la meta propuesta.

- Ofrecer una respuesta de corto plazo a embarazadas y niños de 0 a 3 más afectados por la pandemia a través de un incremento de las transferencias AFAM-PE de $2.500 entre setiembre y diciembre de 2021. Este beneficio complementa el monto de asignaciones al que ya tiene derecho cada embarazada y/o niño y alcanzaría a 65.995 niños de 0 a 3 y a 3.169 beneficiarias prenatales en AFAM-PE.

- Ofrecer acompañamiento a un mayor número de embarazadas y familias con recién nacidos con riesgo biológico, psicosocial o sanitario a través de un programa de teleasistencia de 4 meses de duración. Este programa será llevado a cabo por Uruguay Crece Contigo (Ministerio de Desarrollo Social, MIDES) con el objetivo de acompañar y contribuir a la articulación social de las familias más vulnerables, a través del asesoramiento y orientación en prácticas de crianza, desarrollo infantil y prácticas alimentarias, en el acceso a estudios, controles y tratamientos de salud, en la articulación con ofertas educativas y de cuidado para niños, en la articulación con ofertas de inclusión educativa y/o laboral para los referentes de crianza, en la facilitación del acceso a los beneficios sociales que correspondan y en la articulación y derivación a sistemas de respuesta en situaciones donde se identifique violencia.

- Mediante los programas de integración social y urbana se busca fortalecer y aumentar la atención integral en contextos urbanos precarios, donde se concentra la pobreza infantil. Es de vital importancia que los niños en su primera infancia vivan en un hábitat saludable, así como en un entorno barrial y comunitario adecuado.

- Desde ASSE se realizará un aporte fundamental en la priorización de la atención a la primera infancia, poniendo foco en los aspectos nutricionales que determinan el desarrollo

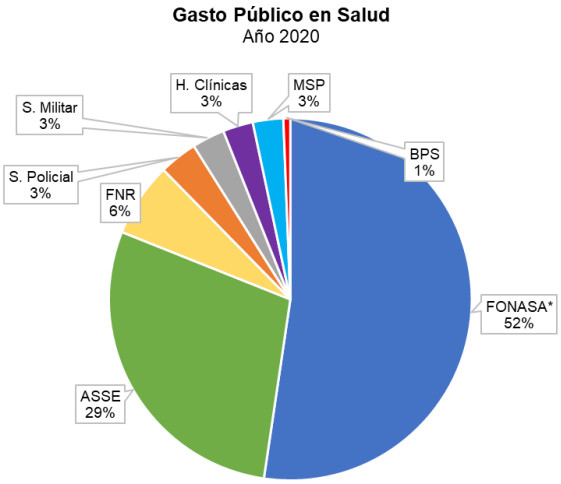
de las habilidades visuales, auditivas y motrices de los niños, particularmente en los entornos más vulnerables. La atención temprana de la salud integral de los niños es un componente clave del programa de atención a la primera infancia, en coordinación con los restantes organismos involucrados.

- Profundizar la articulación entre los principales programas e instituciones vinculados a la primera infancia de manera de que el foco esté puesto en el niño y su familia, garantizando el cumplimiento de los derechos del niño a través de una inversión social eficaz y eficiente. Es de vital importancia que exista una estrecha coordinación entre instituciones como el MIDES, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), ASSE, INAU, ANEP, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a efectos de contar con una única mirada integral en los diversos aspectos que hacen a la problemática social, a saber, aspectos educativos, de acceso a vivienda, a servicios de salud y de cercanía, entre otros.

8.2 Salud

8.2.1. Gasto en salud

De acuerdo al último informe publicado por el Ministerio de Salud Pública (MSP) sobre Cuentas Nacionales, el gasto total en salud alcanzó el 9,6% del PIB en 2019[78]. Desde el año 2008 el financiamiento público es la principal fuente de financiamiento del gasto en salud, siendo de 6,6% del PIB en el año 2020, según estimaciones del MEF. El dato de 2020 refleja una leve caída respecto al año anterior (0,6%), explicada fundamentalmente por una disminución en el gasto del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y ASSE.



Por otra parte, dentro del financiamiento privado se encuentra el gasto de bolsillo que realizan los hogares. El indicador gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total en salud, permite cuantificar el grado de protección financiera de los sistemas de salud. El último dato disponible para el gasto en salud de bolsillo es del año 2019 mostraba una caída en su participación en el gasto total en salud, representando aproximadamente el 15% de este.

[78] Se utiliza el PIB con base en el año 2016, sin embargo, el MSP utiliza para sus cálculos el PIB con base en el año 2005. Utilizando esta última base, el gasto en salud alcanza al 10,5% del PIB en 2019.

Uruguay es el único país de América del Sur, junto al promedio de los países de la OCDE, que tiene los umbrales recomendados internacionalmente, más de 6% de gasto público en salud como porcentaje del PIB y menos de 20% de gasto de bolsillo como porcentaje del gasto en salud.

8.2.2. Seguro y Fondo Nacional de Salud

Cobertura del Seguro Nacional de Salud

El impacto económico de la pandemia determinó una reducción en el número de beneficiarios FONASA de 1,6% en 2020 con respecto al año anterior. Entre marzo y agosto de 2020 la disminución fue de 3,4% alcanzando, en dicho período, la mayor caída. Desde agosto en adelante, la cantidad de afiliados se recuperó como consecuencia de la mayor movilidad y de la aplicación de políticas de mantenimiento de la cobertura.

Respecto a este último punto, el 4 de agosto de 2020 se promulgó el Decreto Nº 217/020. El mismo extendió, en forma extraordinaria, el amparo del Seguro Nacional de Salud (SNS) a todos aquellos trabajadores cesados en la actividad que le generaba el derecho a dicha cobertura (salvo despido por notoria mala conducta) o que hubieren llegado al término de los beneficios del subsidio por desempleo entre el 1º de agosto y el 31 de octubre de 2020. Se estableció que el amparo del SNS cesara si el beneficiario lo obtiene por sí o a través de otro generante. Se atribuyó el mismo derecho a las personas a su cargo. En enero de 2021, dada la continuidad de la situación de emergencia sanitaria, se volvió a extender en forma extraordinaria dicho amparo a través de la promulgación del Decreto Nº 4/021, por el período comprendido entre el 1° de enero de 2021 y el 31 de diciembre del mismo año.

A diciembre de 2020 la cobertura del SNS alcanzaba al 70,2% de la población del país[79]. La distribución de beneficiarios por tipo de afiliación mantuvo la estructura de años anteriores, 45% de activos, 24% de pasivos, 22% de menores y 9% de cónyuges y concubinos. También se mantuvo la distribución por tipo de prestador, representando las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) un 78%, ASSE – el principal prestador integral público de salud – un 19% y los seguros privados casi un 3%.

Beneficiarios del Seguro Nacional de Salud por tipo de prestador

	dic-17	dic-18	dic-19	dic-20
IAMC – Montevideo	1.181.448	1.168.423	1.157.775	1.145.163
IAMC – Interior	798.059	788.933	783.647	786.398
Seguros Privados	68.816	70.503	72.104	72.403
ASSE	497.142	501.736	504.151	473.461
TOTAL	**2.545.465**	**2.529.595**	**2.517.677**	**2.477.425**
TOTAL como porcentaje de la población del país	**72,9%**	**72,2%**	**71,6%**	**70,2%**

Fuente: Rendición de Cuentas JUNASA 2020 e INE

La caída en el número de beneficiarios se concentró en las IAMC de Montevideo (-1,1%) y en ASSE (-6,1%). El 76% de la pérdida de los beneficiarios FONASA se observó en ASSE, con una caída de la cobertura que ascendió a 30.690 personas entre finales de 2020 y de 2019.

[79] Población estimada y proyectada por año al 30/06/2020: 3.530.912, INE.

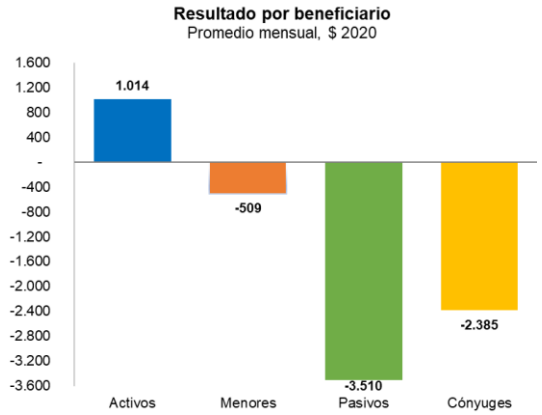
Resultado financiero FONASA

En el año 2020, la diferencia entre los ingresos por contribuciones y los egresos por prestaciones del FONASA alcanzó los $ 26.552 millones (1,18% del PIB). Parte de ese resultado, $1.502 millones fue asignado al Fondo Solidario COVID-19, puesto que fue el resultado de los efectos de la pandemia sobre el empleo y las medidas que se tomaron para mitigar el impacto del mismo.

Según estimaciones realizadas por el MEF, esto es, por un lado, a los mayores costos por la extensión de la cobertura a quienes perdieron su empleo y por otro a los menores ingresos resultantes del neto entre los aportes que no se recibieron por las personas desempleadas menos los que se ge neraron por las prestaciones pagadas por el Seguro de Desempleo (SDES) y el Seguro por Enfermedad (SENF). Por lo tanto, el resultado del FONASA depurado del efecto de la pandemia fue de $25.050 millones durante el año 2020, lo que representa un 1,11% en relación al PIB. Este resultado es similar al registrado en los años previos. El déficit promedio entre 2017 y 2019 fue equivalente a 1,09% del PIB.

Respecto a la devolución de aportes a los contribuyentes del SNS, según se establece en el artículo 11 de la Ley Nº 18.731 de 2012, dicho monto alcanzó el 0,2% del PIB en 2020, equivalente al 5% de los egresos totales del FONASA.

Las diferencias entre los aportes promedio por tipo de beneficiario y los egresos por concepto de cuota salud asociados a los mismos, en el año 2020, se presentan a continuación.



La asistencia financiera que se realiza desde Rentas Generales al FONASA se explica principalmente por el resultado deficitario del colectivo de los pasivos, debido a un menor ingreso y al pago de cápitas más caras por su correspondiente edad.

Metas asistenciales

Las Metas Asistenciales constituyen un mecanismo de pago por desempeño que complementa el pago de las cápitas, siendo por tanto un componente de la Cuota Salud con cargo al FONASA. En el año 2020 el pago por Metas Asistenciales representó el 5,5% de los egresos del FONASA[80]. Este mecanismo de pago por desempeño promueve cambios en los procesos y resultados en salud de los prestadores integrales del SNS, orientados por las prioridades sanitarias y asistenciales establecidas por el MSP.

[80] Según liquidaciones de BPS, sin considerar el pago por Meta 5 ni el monto de meta pago a los seguros privados. Fuente: Área Economía de la Salud- Dirección General del SNS, MSP.

Las metas vigentes se describen a continuación:

- Meta 1: se focaliza en la atención de la salud del niño, niña y la mujer.
- Meta 2: se focaliza en la reducción de la carga de morbimortalidad por enfermedades no transmisibles prevalentes en población adulta.
- Meta 4: está destinada a la creación de cargos médicos de alta dedicación.
- Meta 5: tiene como objetivo la capacitación de los trabajadores del sector salud.

En el año 2020, en el contexto de la pandemia y la declaración de emergencia sanitaria nacional, el MSP promovió medidas extraordinarias como la atención no presencial de los usuarios, habilitando las acciones de telemedicina y exhortando a no concurrir a los centros asistenciales. Esto afectó la posibilidad de cumplimiento de los controles preventivos de la población en general y de seguimiento del niño sano, incidiendo en las Metas 1 y 2, por lo cual se facultó a flexibilizar los criterios de implementación y las exigencias establecidas inicialmente para ambas metas. En este contexto, la Junta Nacional de Salud (JUNASA) promovió acuerdos que resultaron en flexibilizaciones de la evaluación de las Metas 1 y 2[81]. En el mes de julio de 2020 se inició un proceso de evaluación del impacto de la pandemia y sus implicancias en el cumplimiento de los indicadores planteados en las Metas Asistenciales. En el marco de la Comisión Asesora de Metas Asistenciales se fueron acordando una serie de ajustes, sopesando la evolución de la situación epidemiológica y sanitaria[82].

Las Metas 4 y 5 refieren a la gestión de los recursos humanos en el sector salud y, en rigor, reflejan acuerdos laborales acordados en el MTSS en el marco de los Consejos de Salarios.

A modo de conclusión, en el año 2020 los prestadores del SNS cobraron por el componente meta el 80,2% del máximo previsto, lo que puede considerarse como un indicador del cumplimiento o desempeño global en las acciones promovidas a través de este mecanismo de pago. Este valor significa 6 puntos porcentuales (p.p.) menos que lo cobrado durante 2019. En dicha caída, la meta más afectada fue la 2, con un descenso de 25 p.p. respecto a 2019.

Movilidad regulada

Al inicio del año 2020 se reabrió el período de movilidad regulada, luego de dos años de suspensión, para que aquellos beneficiarios del SNS que cumplieran con los requisitos de antigüedad previstos, pudieran cambiarse de prestador de servicios de salud. En febrero se registraron 82.717 cambios lo que representa un 4,4% del total de habilitados.

Uno de los objetivos definidos por el MSP, y compartido por la JUNASA, fue el restablecimiento de la mayor libertad de opción de los usuarios del sistema de salud para la elección de su prestador. Se consideró que el mecanismo preexistente de apertura de la movilidad regulada, un mes al año, favorecía las campañas publicitarias de alto costo y resultaba incapaz de evitar los procedimientos de intermediación lucrativa. Se creó una comisión especial, con participación de las instituciones de salud, y presidida por el Banco de Previsión Social (BPS), que culminó con la aprobación del Decreto Nº 344/020[83]. En este Decreto se estableció un nuevo régimen de afiliaciones al SNS que comenzó a regir a partir de 2021.

[81] Resolución JUNASA Nº5 de fecha 30 de marzo de 2020.

[82] Dichos ajustes fueron aprobados por la JUNASA en las resoluciones Nº5, del 30 de marzo de 2020, y Nº205, del 14 de agosto de 2020.

[83] Promulgado el 15 de diciembre de 2020.

El nuevo régimen prioriza la elección que en cualquier momento haya realizado el usuario, habilita cambios luego de una permanencia mínima de 2 años y elimina las asignaciones de oficio a ASSE, que generaban insatisfacción. Las personas habilitadas podrán ejercer su derecho de cambiar de prestador integral entre los meses de marzo y diciembre de cada año[84].

Al igual que ha sucedido en otros períodos de movilidad regulada, ASSE presentó un saldo neto negativo (-6,49%) respecto a sus habilitados a cambiar de prestador, con 4.618 altas y 27.631 bajas. El destino de las personas que optan por cambiarse de ASSE se distribuyó de forma bastante similar entre mutualistas del interior y de la capital.

Sector IAMC

El cierre del ejercicio 2020 mostró una mejora del resultado operativo de las Instituciones de Atención Médica Colectiva (IAMC) respecto a 2019. Lo anterior se debió a que los costos (de servicios prestados y de administración y ventas), en relación a los ingresos operativos netos, crecieron menos que el año anterior. En particular, los tres principales costos por servicios prestados (retribuciones al personal, consumos de medicamentos y servicios de salud contratados), se incrementaron menos que en 2019.

Estos resultados se deben a los acuerdos alcanzados en el marco del Consejo de Salarios y al hecho de que las restricciones de movilidad a causa de la pandemia redujeron la atención y los servicios de salud prestados que no tuvieran relación con el COVID-19. A su vez, el resultado del ejercicio también mostró una mejora al cierre de 2020 en relación a 2019, no solo por el mejor resultado operativo sino también por mejoras (menos relevantes) en los resultados financieros y en los resultados diversos.

La reducción en la atención y los servicios de salud prestados se puede ver reflejada en la baja que experimentaron las intervenciones quirúrgicas, los estudios de diagnóstico (como ser exámenes de laboratorio, radiología, ecografías, endoscopías, etc.) y los días de cama ocupados (en cuidados intermedios y CTI).

Indicadores Asistenciales IAMC

En promedio por año

	2019	2020	Variación
Días cama ocupados CTI-CI por mil afiliados	59,3	50,0	-16%
Intervenciones quirúrgicas por mil afiliados	64,8	54,1	-17%
Exámenes de radiología por afiliado	0,45	0,35	-23%
Estudios de ecografía por mil afiliados	320,9	275,2	-14%
Estudios de EcoDoppler por mil afiliados	44,2	37,4	-15%
Estudios de TAC por mil afiliados	93,9	87,8	-7%
Estudios de RNM por mil afiliados	33,2	30,5	-8%
Estudios de Endoscopía por mil afiliados	33,0	26,4	-20%

Fuente: MSP

Respecto al Fondo de Garantías IAMC[85], en el segundo semestre del 2020, CASMU solicitó una nueva garantía del mismo por UI 200 millones, que al presente está en periodo de análisis.

[84] Debiendo tramitar su solicitud de cambio exclusivamente en el mes cuyo ordinal coincida con el dígito verificador de su cédula de identidad según el siguiente detalle: 3: marzo, 4: abril, 5: mayo, 6: junio, 7: julio, 8: agosto, 9: setiembre, 0: octubre, 1: noviembre, 2: diciembre.

[85] La Ley Nº 18.439 de diciembre de 2018, creó el Fondo de Garantías destinado a garantizar el repago del financiamiento que obtuvieran aquellas IAMC integrantes del SNIS que se encontraran en situación de insolvencia

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

El Fondo de Garantía permitió a las instituciones bajo su amparo, el acceso a créditos en Unidades Indexadas de larga duración (15 años de promedio), permitiendo calzar la deuda en plazos y monedas con las fuentes de ingreso y necesidades de las IAMC. Hasta abril de 2021, el 37,4% de las garantías autorizadas ya fueron amortizadas. El saldo de la deuda garantizada supera los US$ 115 millones.

En diciembre de 2020, la JUNASA resolvió recomendar al MSP la designación de veedores en aquellas instituciones que accedieron a la garantía del Fondo de Garantía IAMC. Con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos e informar al MSP sobre los eventuales desvíos en la ejecución de los planes de reestructuración comprometidos por cada una de las IAMC, en marzo de 2021 se procedió a nombrar veedores en cada una de las instituciones mencionadas.

Garantías emitidas Fondo de Garantía IAMC

Al 30/4/2021. Montos en UI

Instrumentos	Fecha de emisión	Finaliza amortización	Garantías Autorizadas	Sustitución de garantías	Saldo de deuda garantizada
CASMU					
FF CASMU D	feb.-10	2024	340.690.722		31.896.961
FF Nuevo CASMU	may.-10	2025	373.556.344		161.066.400
FF CASMU II	dic.-12	2027	47.268.769	222.216.296	157.968.135
FF CASMU III	may.-16	2031		75.000.000	62.088.582
Subtotal CASMU			761.515.835		413.020.078
Casa de Galicia					
Galicia I	dic.-12	2026	150.000.000		69.545.455
Galicia II	dic.-19	2039	240.000.000		234.000.000
Subtotal Casa de Galicia			390.000.000		303.545.455
Asociación Española					
FF A.Española	nov.-11	2027	330.000.000		169.843.483
FF A. Española II	may.-16	2031	210.000.000		171.848.846
Subtotal Asociación Española			540.000.000		341.692.329
Total			1.691.515.835		1.058.257.862

Fuente: Estados financieros correspondientes al ejercicio finalizado el 30 de abril de 2021 e informe de auditoría independiente. Deloitte.

8.2.3. Fondo Nacional de Recursos (FNR)

Uruguay, a través de la cobertura financiera del FNR, es uno de los pocos países en el mundo que ha solucionado el acceso de toda su población a procedimientos de medicina altamente especializada y a medicamentos de alto precio (MAP) [86]. Los procedimientos se efectúan a

o grave dificultad económica. Se integra con recursos provenientes de Rentas Generales., por una suma anual de UI 162.000.000 hasta alcanzar un máximo de UI 192.000.000.

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

través de los Institutos de Medicina Altamente Especializada (IMAE), que son prestadores privados o públicos habilitados por el MSP para realizar las técnicas cubiertas. Respecto a los MAP, a partir del año 2008 el FNR autorizó la incorporación de un grupo donde se destacan, entre otros, los oncológicos.

Para su funcionamiento, el FNR administra el dinero proveniente de dos fuentes principales de ingresos. El 86% de los ingresos proviene de las cuotas mensuales aportadas por el FONASA, por todos los beneficiarios del SNS, y por las IAMC, por sus afiliados individuales y colectivos. El valor promedio de la cuota que recibió el FNR por cada beneficiario fue de $ 286,7[87] mensuales en el año 2020, valor que habilitó a la cobertura total de todas las prestaciones financiadas por esta institución. Por otro lado, el FNR recibe pagos del MEF por actos médicos realizados y medicamentos otorgados a los usuarios de ASSE no FONASA y del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas, y otros recursos afectados por Ley [88].

El FNR es una institución que maneja importantes recursos económicos de toda la comunidad, alcanzando en el año 2020 $ 9.000 millones, equivalente al 0,4% de PIB, manteniendo el equilibrio financiero a través de los años. A través del tiempo, ha expandido su canasta de prestaciones aumentando significativamente el peso de los medicamentos en el total de los egresos de la institución, alcanzando en 2020 el 17%.

Todas las prestaciones financiadas por el FNR deben cumplir con la normativa de cobertura, se elaboran tomando en cuenta la evidencia médica, a través de revisiones sistemáticas (el FNR es Centro Asociado a Cochrane) y opinión de expertos, se aprueban por la Comisión Honoraria Administradora (CHA), se publican en la página web del FNR, son auditadas por el Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS) de Argentina y se revisan y actualizan periódicamente.

En el año 2020, se autorizó la cobertura financiera como Plan Piloto para la extensión del IMAE cardiológico del Hospital de Clínicas en el Hospital de Tacuarembó. También se aprobó la extensión del IMAE Cardiovascular del Sanatorio Americano en la Asistencial Médica Departamental de Maldonado. Y se incorporan a la cobertura financiera del FNR, los Centros de Referencias de Trasplantes de Progenitores Hematopoyéticas pediátricos y Tratamiento de Quemados críticos y severos pediátricos[89].

En 2020 se incluyeron en el FTM bajo la cobertura financiera del FNR varios fármacos para el tratamiento de las siguientes patologías: hepatitis a virus C en pacientes con insuficiencia renal severa; síndrome mielodisplásico de riesgo intermedio y leucemia aguda mieloblástica; aplasia medular adquirida severa o muy severa con recaída o refractariedad luego de terapia inmunosupresora; segunda línea en la artritis reumatoidea diagnosticada según criterios clásicos de ACR de más de seis meses; tratamiento de carcinoma broncopulmonar a células no pequeñas avanzado y tratamiento sistémico del melanoma cutáneo avanzado; insuficiencia renal crónica en etapa dialítica con fósforo sérico mayor a 6.5 mg/dl para pacientes en hemodiálisis y, tratamiento de pacientes con carcinoma hepatocelular para el tratamiento de hepatocarcinoma.

[87] Valores de cuota: $269,5 ene-jun; $295,1 jul-set; $312,81 oct-dic.

[88] El FNR también percibe ingresos producidos del gravamen a los juegos de azar. Esto incluye el 5% sobre los premios a abonar por los aciertos producidos en el juego denominado “Cinco de Oro”. Además de un gravamen del 20% aplicado a los juegos de azar en los que se participa a través de las llamadas al 0900. Asimismo, previo a toda otra deducción con otro fin, se transfiere el 25% del valor de los activos del “Fondo de bienes decomisados de la Junta Nacional de Drogas”.

[89] En base a la Ley 19.666 del 22 de octubre de 2018.

Dentro de las actividades del FNR se destacan también: a) auditorías técnicas de los IMAE y programas; b) programas de prevención y gestión del riesgo: Tabaquismo, Salud Cardiovascular, Salud Renal y Obesidad; c) evaluación de los resultados de los IMAE, programas y tratamientos que financia el FNR.

La pandemia de COVID-19 obligó al FNR a instrumentar procesos de trabajo que permitieran seguir funcionando sin poner en riesgo la atención de los pacientes, los trabajadores de las distintas instituciones y del FNR. Se automatizaron todas las solicitudes de financiamiento, eliminándose el ingreso en papel. La dispensación de fármacos se realiza desde la farmacia del prestador integral del paciente y se entregan en domicilio los inmunosupresores. También se pasó a funcionar en formato de teletrabajo, se realizaron los cursos en formato online y se implementó la telemedicina suspendiendo las policlínicas presenciales, entre otras medidas.

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

8.2.4. Acciones y perspectivas en temas de salud

Pese a la pandemia[90], durante el año 2020 se llevaron adelante un significativo conjunto de acciones en el marco de los objetivos estratégicos establecidos por el MSP para el período, entre cuyos logros más destacados se puede mencionar:

- El fortalecimiento de las funciones de conducción estratégica mediante la conformación de la Dirección General de Fiscalización (DIGEFI) centralizando los procesos institucionales de fiscalización. Durante 2020 se trabajó en diferentes proyectos de decretos que reglamentan la Ley de creación de la nueva Unidad Ejecutora, a través de la definición de su estructura orgánica, de las funciones inspectivas, del régimen de sanciones, entre otros aspectos. Esos proyectos serán presentados durante el corriente año.
- La reformulación de la Unidad Ejecutora 102, renombrándola como Dirección Nacional de Sistema Nacional de Salud y la creación de la Mesa de Prestadores de Salud Públicos. En este objetivo, la Unidad de Prestadores de Salud, elaboró diversos estudios de situación sectorial, con foco departamental, llevó adelante procesos de autoevaluación e impulsó planes de mejoras en diversos prestadores del SNIS.
- A pesar de la pandemia, se sostuvieron en el Instituto Nacional de Donación y Trasplantes de células, tejidos y órganos (INDT), tasas de donación y trasplante muy satisfactorias, superando globalmente la media continental.
- La conformación del Programa de Salud Cerebral que elaboró el Plan Nacional de ACV y realizó avances en el diseño de una red de centros que actuarán en el marco del mismo, desarrollando el tratamiento de los accidentes cerebrovasculares a través de técnicas de trombólisis y trombectomía.
- La presentación del Plan Nacional de Salud Mental (2020-2027) que propone estrategias efectivas para promover la salud mental, prevenir, reducir la morbimortalidad y discapacidad de las personas con trastornos mentales.
- Respecto al desarrollo de una política de recursos humanos en salud, se avanzó en la evaluación de los RRHH de Enfermería disponibles en el país, de cara a la definición junto al

[90] Las acciones de respuesta a la pandemia se presentaron en el Capítulo 4.

Consejo Nacional de Enfermería de un Plan Nacional de Desarrollo de Enfermería que será uno de los temas a trabajar durante 2021.

Para los años siguientes, los principales objetivos que se desarrollarán desde el MSP tendrán que ver con la implementación del Plan de Salud Cerebro Vascular, la puesta en práctica de la receta electrónica, la elaboración de la reglamentación relativa al Cannabis medicinal, la formulación de un Plan de Medicina Rural, la reglamentación de la Ley de Salud Mental y acciones para la profesionalización de los licenciados de enfermería.

Por otro lado, y también a pesar de la pandemia, ASSE llevó a cabo durante 2020 un conjunto de acciones, en el marco de sus objetivos estratégicos, entre las que se puede mencionar:

- Se hizo hincapié en ampliar el uso de la telemedicina y las Tecnologías de Información y Comunicación como medio de diagnóstico, fundamentalmente en las localidades más alejadas de los centros urbanos y en los medios rurales, con un plan piloto en la región Norte, para las especialidades de Pediatría y Cardiología.

- Dentro del Primer Nivel de Atención (PNA) se trabajó en ampliar la cobertura a través de médicos de referencia a nivel familiar y comunitario, para lo cual se creó una Dirección específica y se trabajó con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) logrando validar un modelo de atención de PNA. A su vez, se organizó, con Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV), un proyecto de salud mental, en el PNA, para atención de víctimas y familiares de siniestros de tránsito. Y se está trabajando en un convenio de complementariedad entre ambas instituciones.

- En el área de recursos humanos y administrativos, se estandarizaron procesos y formularios y se rediseñaron procesos únicos, como ser las compras centralizadas y la contratación de traslados.

- Se crearon unidades asistenciales innovadoras como son las Casas del Desarrollo de la Niñez. Las mismas cuentan con la Unidad de Atención Temprana y la Unidad de Dificultades del Aprendizaje.

- Respecto al objetivo estratégico de ASSE de implementar la Ley de Salud Mental, en mayo de 2020 inició su gestión la Dirección de Salud Mental y se creó la Línea de Apoyo emocional, en el marco del COVID-19, asistida por Licenciados en Psicología y supervisión técnica. A su vez, se nombró una nueva Dirección de la Unidad Ejecutora 078, Centro Nacional de Información y Referencia de la Red de Drogas “Portal Amarillo”, con cambios en las directivas de trabajo y lineamientos técnicos.

- En recursos humanos, se trabajó en generar los cargos de Funcionario de Alta Dedicación a partir de 20 horas.

- Por último, se está en proceso de creación de la Unidad de Desintoxicación, de un centro diurno para alcohólicos, y de una casa de mediana y larga estadía para pacientes con Trastornos Mentales Severos y Persistentes.

8.3 Educación y cultura

El año 2020, signado por la pandemia, fue un año muy desafiante en varias dimensiones y especialmente en la educación. El difícil escenario que se configuró supuso un desafío enorme para todo el sistema educativo; docentes, no docentes, alumnos y sus familias. Aunque la asistencia presencial a las aulas se vio suspendida por algunos meses, la educación pudo readaptarse a las nuevas necesidades rápidamente, apoyándose en el Plan Ceibal y en nuevos

desarrollos en el caso de ANEP, además de en la buena disposición de los docentes, alumnos y familias. Sin embargo, el grado de adhesión a una forma de educación virtual no fue uniforme para todos los alumnos, siendo aquellos más vulnerables los que encontraron más dificultades para incorporarse a la nueva modalidad.

8.3.1. Educación a distancia y presencialidad

La llegada del COVID-19 al país determinó la suspensión en todo el territorio nacional de las clases presenciales, implementándose diferentes estrategias de educación a distancia.

En relación a ANEP, el Plan Ceibal fue un gran apoyo durante esta etapa, además de nuevos desarrollos realizados durante el año y el incremento en la cantidad de servidores que fue necesario para que el sistema pudiera funcionar correctamente. La plataforma Crea fue la utilizada en mayor medida, aunque también fue importante el intercambio directo entre alumnos y docentes por distintas aplicaciones de contacto. El uso de la plataforma Crea creció entre los estudiantes de primaria que pasaron de conectarse en promedio 6 veces al mes en 2017 a 62 veces al mes en 2020[91].

Pese al cierre de los centros educativos, ANEP continuó proporcionando alimentación escolar a través de viandas o transferencias de dinero a las familias cuyos niños utilizan el servicio. Asimismo, durante el verano de 2021 y de manera excepcional en atención a la emergencia sanitaria, no solo no se suspendió el servicio de alimentación, sino que se incrementó, alcanzando a más de 100.000 escolares.

El retorno a la presencialidad en ANEP se realizó a partir del 22 de abril 2020, de forma voluntaria y escalonada, fijándose un cronograma que atendía el tipo de centro y su localización y que establecía un protocolo con un tope de 4 horas diarias de asistencia. Cada centro educativo, dependiendo de sus posibilidades, respondió con el retorno a la presencialidad de forma distinta. En el mes de octubre la presencialidad se hizo obligatoria.

Mediante la evaluación nacional de logros educativos que realiza el Instituto Nacional de Educación Educativa (INEEd) denominada Aristas, la ANEP relevó la cantidad de días que los grupos de primaria eran convocados para asistir en forma presencial al centro educativo, en dos instancias: junio - julio, y octubre - noviembre, tanto para tercer año como para sexto año de primaria.

El retorno a la presencialidad fue dispar según el tipo de escuela. Los centros de educación privada desde el periodo junio y julio tenían el 63,7% de los grupos asistiendo todos los días, cifra que aumentó a 86,4% para octubre y noviembre. Los centros educativos públicos de jornada simple (escuelas aprender, común y de práctica) tuvieron más dificultades para ofrecer presencialidad diaria, por lo que para los meses de octubre y noviembre entre 26,5% y 33% de los grupos pudieron lograrlo.

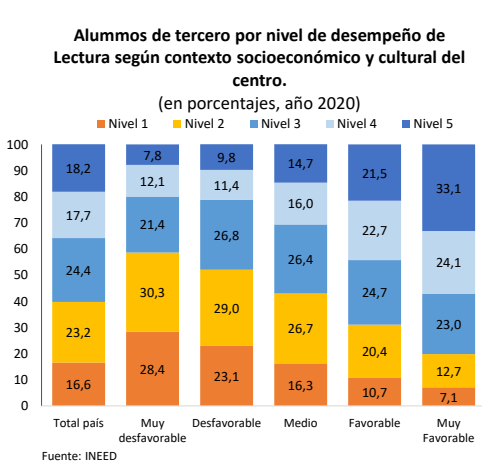
Además de los días en que los niños eran convocados para asistir de manera presencial, Aristas relevó la cantidad de niños que asistieron efectivamente[92] y su frecuencia, encontrando que mientras en las escuelas de contexto muy favorable el 94,9% de los niños asistía de forma habitual, en el contexto muy desfavorable lo hacía el 68,4%.

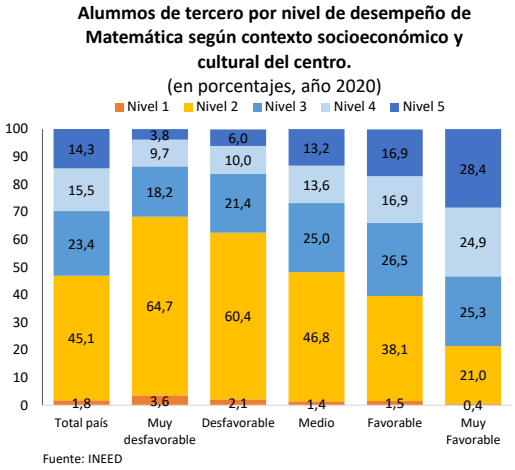
[91] Según informe de los participantes de Aristas, la evaluación del INEEd.
[92] Medido a través de la cantidad de días que cada niño fue a clases sobre la cantidad de días que fue citado a asistir en promedio.

Para la evaluación de los resultados del año 2020 de ANEP se cuenta con información recogida por Aristas, en la que se identificaron las oportunidades de aprendizaje que tuvieron los estudiantes, los recursos disponibles para hacer frente a la pandemia y su utilización y los desempeños logrados, entre otros aspectos[93].

Se constató que en 2020 el 2,8% de los alumnos había dejado de asistir a la escuela en el momento de la evaluación (noviembre). Esto se dio con mayor proporción en los contextos desfavorables (fue de 1% en el contexto muy favorable y 5,4% de los alumnos en el contexto muy desfavorable) y con asistencia prácticamente total para los estudiantes del sector privado.

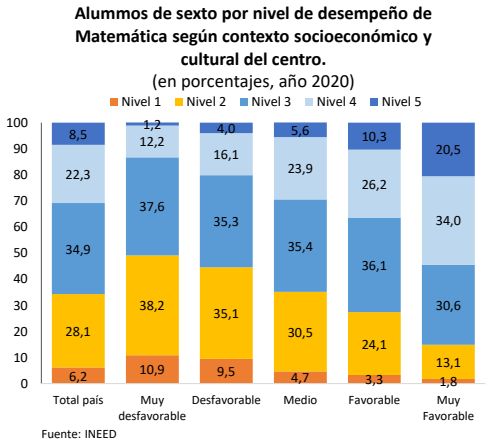
Los desempeños en el año 2020 no difirieron significativamente de los desempeños observados en años previos. Se mantuvo un alto porcentaje de alumnos con niveles bajos de desempeño que se distribuyen inequitativamente según el contexto socioeconómico. Para tercer año de primaria, la prueba da como resultado cinco niveles de logros, siendo el número 5 el de mayor logro. En lectura, el 48% de los alumnos se sitúan en los niveles 2 y 3. En el nivel más bajo se ubica el 16,6% de los alumnos, pero esta cifra alcanza al 28,4% para los alumnos de contexto muy desfavorable y a 7,1% para los alumnos de contexto muy favorable. Si se controla por nivel socioeconómico y cultural, no se observan diferencias en los desempeños entre los diferentes tipos de escuelas (públicas y privadas). En matemáticas, el 45,1% de los alumnos se concentra en nivel 2. En el contexto muy desfavorable está porcentaje asciende al 64,7% de los alumnos.

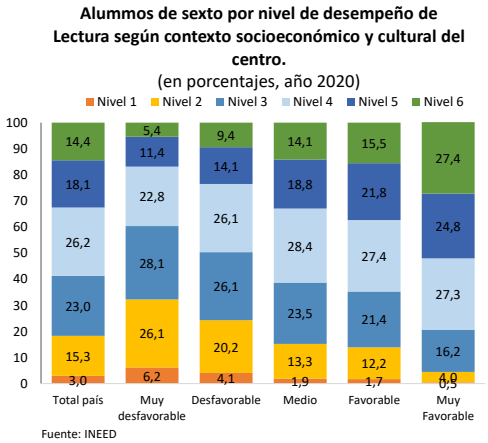




Para sexto año de primaria, en lectura, los niveles de logros son 6 y el 49,2% de los alumnos se concentran en el 3 y 4. En el contexto muy desfavorable solo el 5,4% de los alumnos logra el máximo nivel, frente a un 27,4% de los contextos muy favorables. Para el desempeño en matemáticas hay cinco niveles de logro y el 63% de los alumnos se concentran en los niveles 2 y 3, mientras que en el contexto muy desfavorable este porcentaje es de 75,8% y en los muy favorables es 43,7%. En los logros de matemáticas de sexto año, a diferencia del resto de las áreas y niveles evaluados, se observan diferencias a favor de Montevideo con relación al Interior.

[93] Aristas es una evaluación de los logros del sistema educativo en varias dimensiones, más allá de los desempeños en áreas cognitivas. Las evaluaciones son de carácter muestral, pero representativas a nivel nacional, donde se evalúan los logros en tercero y sexto de primaria y en tercero de educación media, tanto para educación pública como privada. Estas evaluaciones son realizadas por el INEEd y su primera edición para primaria fue en el año 2017 y para la educación media en el año 2018. A finales de 2020, se realizó una nueva medición para primaria y el INEEd aportó un informe que presenta evidencia acerca de cómo la pandemia afectó los resultados educativos de 2020. La evaluación de 2020 se realizó de forma tal que sus resultados pudieran ser comparados con los de 2017, para lo cual se tomaron varias precauciones por las particularidades del año 2020. Por ejemplo, se realizó un sobre muestreo en estratos de contexto bajo haciendo el supuesto de que el ausentismo para estos estudiantes es mayor.





Por otro lado, se observó que el Plan Ceibal jugó un rol importante en los aprendizajes, pues el desempeño de los alumnos mejoró en la medida que tuvieron más vínculo con recursos como la plataforma Crea, incluso controlando por contexto socioeconómico.

Finalmente, por medio de Aristas se encontró evidencia de la importancia de la educación presencial frente a la educación a distancia, pues los logros educativos fueron mayores, conforme a la mayor cantidad de días de educación presencial, incluso tomando en cuenta el contexto socioeconómico del alumnado.

La Universidad de la República (UdelaR) también desempeñó un rol relevante en la pandemia. Colaboró en la capacidad de diagnóstico, se investigó el comportamiento del virus en el territorio, se creó un grupo interdisciplinario de análisis de datos para contribuir al conocimiento de la pandemia. También brindó apoyo desde distintas disciplinas para el fortalecimiento de la atención a la salud, el Hospital de Clínicas se readecuó para dar atención en este marco y para procesar las pruebas de COVID de gran parte del sector público.

En materia educativa, en marzo de 2020 suspendió las actividades presenciales hasta que las condiciones sanitarias posibiliten el regreso a la presencialidad. Hasta la fecha, en líneas generales, no ha retomado sus cursos presenciales[94]. La institución adaptó su funcionamiento a través de la virtualidad y trabajó para que sus estudiantes pudieran acceder a este tipo de funcionamiento (que tuvieran internet y equipos informáticos).

La UdelaR adaptó sus clases a una modalidad en línea para lo cual adquirió salas virtuales y reforzó la plataforma EVA que durante el primer semestre aumentó la cantidad de cursos registrados. Dado que mediante una encuesta que la institución realizó se supo que el 10% de los estudiantes de la nueva generación no contaba con una computadora, la UdelaR junto con Ceibal distribuyó 408 dispositivos entre estos estudiantes. También se redireccionaron recursos del programa Equipamiento de la Comisión Sectorial de Enseñanza para solventar inversiones en infraestructura tecnológica. Bienestar universitario brindo una tarjeta de débito para alimentación y viandas mientras los comedores estuvieron cerrados. Asimismo, se reformuló el acceso a renovación de becas 2021, contemplando las dificultades en el cursado del año 2020.

[94] En el segundo semestre de 2020 se realizaron algunos encuentros entre estudiantes y docentes de modo presencial.

En el primer semestre de 2020, la Udelar realizó una encuesta a estudiantes para evaluar las propuestas educativas en la modalidad virtual[95]. Se destaca que el 84,5 % de los encuestados indicó haber realizado cursos bajo la modalidad virtual, lo que corresponde a más de 84.000 estudiantes. De quienes participaron, casi el 92 % logró finalizar al menos uno de los cursos. Sin embargo, los estudiantes indicaron que el cambio de modalidad afectó o afectará su proceso de enseñanza, el 49% manifestó estar de acuerdo o totalmente de acuerdo.

8.3.2. Acciones y perspectivas en temas de educación y cultura

ANEP

La ANEP es el principal proveedor de servicios educativos de Uruguay, dando cobertura al 86% del total de estudiantes de la educación pública y privada, en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación en educación terciaria no universitaria en todo el territorio.

Es el organismo que mayor dotación de recursos económicos recibe dentro de los Incisos del Presupuesto Nacional, alcanzando en 2020 una participación de 26,6%. En 2020 contaba con 64.106 funcionarios y con 88.030 vínculos y presenta una gran descentralización, con 2.781 centros educativos distribuidos en todo el país.

En 2020 la matrícula de ANEP aumentó levemente, registrando en el sistema casi 5.000 estudiantes más, debido al crecimiento de la matrícula en todos los niveles educativos, con excepción de educación media básica. El incremento de la matrícula de educación inicial y primaria está asociada a un pasaje del sector privado al público, en un contexto de descenso de la población en la edad de referencia de cursar dichos niveles. El aumento de la matrícula en educación media superior respondió a la incorporación de estudiantes al sistema (casi exclusivamente en UTU), pues en este nivel el sector privado no presenta variaciones de matrícula. En la educación media básica la matrícula descendió, al igual que en el sector privado. Esto se dio en el marco de una disminución de la población en edad de asistir a este nivel, cuya cobertura es casi universal. Se destaca el incremento de la matrícula de formación docente que en 2020 incorporó a casi 2.500 estudiantes, un 8% más que en 2019.

En su plan estratégico para el periodo 2020-2024 la ANEP definió seis lineamientos y dentro de estos varios objetivos estratégicos, es decir, líneas de acción concretas. Ellos son:

1. Ampliar el acceso, la retención, el egreso y mejorar la trayectoria de todos los estudiantes en los diferentes ciclos de su formación, promoviendo aprendizajes de calidad. Se priorizará la mayor inclusión de niños de 3 y 4 años, así como aumentar el tiempo pedagógico en los quintiles 1 y 2 (contextos más desfavorecidos) en educación inicial y primaria.
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, reformulando el currículo para todos los niveles de ANEP, desde inicial hasta bachillerato.
4. Fortalecer la gestión de los centros y promover comunidades integradas y de aprendizaje.

[95] "Principales resultados de la encuesta a estudiantes de la Udelar para la evaluación de la propuesta educativa en la modalidad virtual del primer semestre 2020".

5. Diseñar y establecer una política nacional docente que incluya la acción 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, en especial con el apoyo de sistemas de información.

UDELAR

La UdelaR es la principal institución universitaria pública del país, con cerca de 140.000 estudiantes de grado y 9.000 de posgrado y 16.664 funcionarios, 61% de los cuales son docentes. La UdelaR tuvo en 2020 un gasto de $18.860 millones, representando el 6,6% del gasto agregado de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución. La institución tiene un presupuesto equivalente a 0,9% del PIB.

Está descentralizada territorialmente en el Centro Universitario Regional Este (Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y Lavalleja), Centro Universitario Regional Litoral Norte (Paysandú, Salto, Artigas y Río Negro) y Centro Universitario Regional Noreste (Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo).

La oferta académica de la UdelaR está compuesta por 98 Licenciaturas y equivalentes, 47 carreras Técnicas y Tecnológicas, 33 Doctorados, 94 Maestrías y 187 Diplomas o Especializaciones. A su vez, brinda 10 Ciclos Iniciales Optativos, que ofrecen a los estudiantes una aproximación general a distintas áreas del conocimiento, y una vez finalizados, habilitan al estudiante a continuar con su trayectoria en alguna de las carreras que brinda la Universidad.

La UdelaR representa el 86,2% de la matrícula de estudiantes universitarios que se forman en Uruguay. Al año 2019 contaba con una población cercana a 140.000[96] estudiantes de grado, que a su vez podían estar inscriptos en más de una carrera. De este total 14.400 personas se encontraban estudiando en los Centros Universitarios Regionales. La UdelaR estima que la matrícula seguirá creciendo, y proyecta que a 2024 la población estudiantil de grado será de 144.939; un incremento de 3,6% respecto a 2019.

Los objetivos estratégicos definidos por Udelar para el quinquenio 2021-2025 refieren a generalizar el acceso a la educación universitaria en todo el país y consolidar a la Udelar como un centro de excelencia inclusivo en las funciones de enseñanza, investigación, extensión y atención a la salud.

UTEC

La Universidad Tecnológica (UTEC) ofrece formaciones distintas a las tradicionales[97], en áreas clave para el desarrollo productivo y tecnológico de Uruguay, a través de sus tres Institutos Tecnológicos Regionales, ubicados en Fray Bentos, Durazno y Rivera. Asimismo, brinda apoyo

[96] Es la cantidad de estudiantes activos, contados una sola vez en la Udelar, independientemente de la cantidad de carreras en las que estén activos.

[97] Las carreras que actualmente imparte la UTEC son: Tecnólogo en Manejo de Sistemas de Producción Lechera, Licenciatura en Análisis Alimentario, Licenciatura en Ciencia y Tecnología de Lácteos, Ingeniería en Mecatrónica, Tecnólogo en Ingeniería Biomédica, Tecnólogo en Jazz y Música Creativa, Tecnicatura en Tecnologías de la Información, Ingeniería en Energías Renovables, Ingeniería en Riego, Drenaje y Manejo de Efluentes, Tecnólogo en Mecatrónica Industrial, Ingeniería en Logística e Ingeniería Agroambiental. En 2019 se comenzó a brindar formaciones de posgrado, una Maestría en Data Science con el soporte académico del MIT (Massachusetts Institute of Technology) y un posgrado semipresencial en Robótica e Inteligencia Artificial.

a proyectos empresariales innovadores en el interior del país, y cuenta con grupos de investigación estratégica que atienden desafíos competitivos de cadenas de valor o sectores productivos.

Habiendo iniciado sus primeras carreras en el año 2014, hoy en día está en un proceso de consolidación, con un fuerte incremento de la matrícula. En el año 2020 se alcanzó una matrícula de 2.157 estudiantes, de los cuales 900 fueron nuevos ingresos. La meta definida para 2024 es superar los 4.100 estudiantes, y los 1.900 nuevos ingresos anuales[98]. De los estudiantes de la UTEC el 90% proviene de la educación media pública y el 85% es la primera generación universitaria en su familia.

La tasa de retención de estudiantes es de 82%. Hasta la fecha han egresado 229 estudiantes, casi un 70% entre 2019 y 2020. La meta de egresados anuales al 2024 es de 2.600 estudiantes.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

Al tiempo que se dio respuesta a las debilidades, y a pesar de los inconvenientes generados por la pandemia, se trabajó en los temas centrales desarrollando nuevas iniciativas. A modo de breve resumen se destaca:

- Se realizaron mejoras de **infraestructura y reorganización edilicia,** así como un censo de inmuebles del MEC.
- **Infraestructura digital**. A partir del diagnóstico de la debilidad del inciso en esta materia, se elaboró y aprobó un proyecto de fortalecimiento de la infraestructura digital, a ejecutar durante el quinquenio.
- **Dirección de Educación.** Se inició el proceso de creación de una formación docente universitaria aprobando normas, asegurando recursos presupuestales y definiendo las condiciones generales del reconocimiento; se realizó una amplia consulta a organizaciones académicas y a organismos internacionales. Se inició el proceso de traspaso hacia el MEC de funciones de reconocimiento y reválida de títulos universitarios. El Programa Aprender Siempre estuvo activo en 30 unidades penitenciarias, y 7 espacios comunitarios.
- La **Dirección Nacional de Cultura** concretó un proceso de fortalecimiento institucional sin precedentes. Se dio base legal a 5 institutos permanentes (Letras, Música, Artes Visuales, Artes Escénicas, Cine) y se crearon 4 áreas transversales (Técnica, Artística, Territorial y Economía Naranja). Se modificó el Consejo Nacional de Evaluación y Fomento de Proyectos Artísticos Culturales (CONAEF) y se flexibilizó la gestión de los museos.
- **Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos (SODRE).** Se generaron nuevos contenidos virtuales y se incursionó en la venta de contenidos por *streaming.* Se creó la Tarjeta de Regalo Sodre, estimulando la compra anticipada de espectáculos. Los conciertos del Sodre volvieron a emitirse por TNU. Se mantuvieron las actividades de las escuelas y egresó la primera generación de Tango en la Escuela Nacional de Danza. Se inauguró la nueva sede del Archivo Nacional de la Imagen y la Palabra. Se concretó un profundo cambio en la comunicación institucional.
- **Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional (SECAN).** Se inició un proceso de fortalecimiento institucional con una identidad común para todos los medios públicos, la renovación tecnológica, el desarrollo de las capacidades de producción nacional y la descentralización territorial. Se aseguró la continuidad de funcionamiento de Radio Clarín.

98 Sistema de Planificación Estratégica de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

- **Biblioteca Nacional**. Participó en homenajes a escritores uruguayos en el marco del Dia del Patrimonio. Se digitalizó y organizó una exposición virtual con obras de pinacoteca. Se renovó el proyecto Anáforas con la Udelar. Se incorporaron y realizaron donaciones de libros.

- **Innovación, Ciencia y Tecnología.** Se inició un proceso de reorganización del sistema nacional de ciencia y tecnología, elaborándose el documento: "Bases para el reordenamiento institucional del área de Ciencia, Tecnología e Innovación". Se incorporó al MEC la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (desde Presidencia de la República), y se trabajó activamente con el Consejo Nacional de Innovación Ciencia y Tecnología (CONICYT) y las diferentes academias. En materia internacional, Uruguay ingresó, tras años de dilaciones, al Centro Argentino-Brasilero de Biotecnología (CABBIO). Se continuó con los trabajos de la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (RECYT) del Mercosur, liderándose la evaluación del Programa de Trabajo 2019-2020 y la elaboración de la agenda 2020-2021.

- **Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE)**. Se avanzó en la publicación de artículos científicos en revistas arbitradas internacionales, nacionales y libros (129 en total) además de continuar con la formación de los investigadores en estudios de posgrados. Investigadores del IIBCE recibieron 2 importantes premios por productos generados desde la institución en temas de difusión científica. En coordinaciones con el MSP, el Instituto Pasteur, UdelaR y otros organismos, el IIBCE prestó equipos fundamentales para el diagnóstico, e insumos para la detección molecular. En sus instalaciones se secuenció por primera vez el 100% del genoma vital. Se trabajó en programas de monitoreo ambiental (en coordinación con CASMU y la Intendencia de Montevideo) y en el desarrollo de técnicas diagnósticas alternativas, cuyos resultados fueron presentados al MSP.

En cuanto a los principales desafíos para el año 2021 se destacan:

- Transformación educativa: elaboración, en coordinación con ANEP, del Plan de Política Educativa Nacional; instalación de la Comisión Coordinadora de la Educación, de la Comisión Coordinadora de la Educación Pública y de las Comisiones Departamentales; formación docente universitaria; reválida de títulos universitarios; nueva gobernanza de UTEC; acreditación de saberes; educación en cárceles.

- Fortalecimiento de políticas culturales: instalación de los nuevos institutos; reorganización operativa del CONAEF; nueva política de gestión de museos; reingeniería de los concursos; rutas culturales; centros nacionales de cultura; diplomacia cultural; apoyo al tango y al candombe; proyecto "Fray Bentos cuna de la Segunda Revolución Industrial"; nuevos planes estratégicos de Sodre y Secan; proyecto de cooperación con el BROU para reingeniería del Museo del Gaucho y la Moneda, y recuperación del Apostadero Naval.

- Fortalecimiento de la innovación, la ciencia y la tecnología: reingeniería de la institucionalidad.

- Reforma del Registro Civil: reorganización de las funciones de registro que hoy desempeñan los Juzgados de Paz en casi todo el interior de la República.

- Reorganización interna: reconversión de vínculos laborales; fortalecimiento de la infraestructura digital; generalización del expediente electrónico; reestructura progresiva de unidades ejecutoras; plan de renovación edilicia.

8.4 Empleo

Como se expuso anteriormente, la situación del empleo antes de la declaración de la emergencia sanitaria ya estaba afectada. Esta se agravó con la llegada de la pandemia, generando impactos mayores en la población más vulnerable.

Frente a esta situación, las medidas adoptadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se orientaron no sólo hacia la contención y mantención de los puestos de trabajo, sino al diseño de medidas de cambio en el funcionamiento del mercado de trabajo. A continuación, se presentan las líneas de trabajo a desarrollar en los próximos años.

8.4.1. Acciones y perspectivas en términos de empleo

Se presentan las líneas de acción que se impulsarán en el período, separando en dos ejes temáticos: primero el objetivo de reactivar el empleo con énfasis en los sectores más vulnerables y luego la modernización de las relaciones laborales.

Reactivar el empleo con especial énfasis en los sectores más vulnerables

El motor principal de la reactivación del empleo depende del crecimiento de la economía y del aumento de la inversión. Sin embargo, ese objetivo debe acompañarse de iniciativas de políticas activas de empleo, especialmente en momentos como el actual, en que la emergencia sanitaria ha impactado particularmente sobre el nivel de actividad y el mercado laboral. En tal sentido, se impulsa un ajuste en la legislación vigente con el objetivo de mejorar la eficacia de los mecanismos de promoción de la inclusión laboral de aquellos sectores más vulnerables.

Es por ello que desde el MTSS se está impulsando un proyecto de Ley que busca responder a las vulnerabilidades coyunturales que presenta el mercado de empleo en general, agravado por los efectos de la pandemia del COVID 19, así como a otras vulnerabilidades de carácter estructural como las que afectan a los jóvenes, a las personas mayores de 45 años que han perdido sus empleos y a las personas con discapacidad, adoptando además un sesgo de discriminación positiva en favor de las mujeres.

En este sentido, el proyecto procura facilitar, a través de incentivos y subsidios, el acceso a una actividad laboral remunerada, ya sea por cuenta propia o ajena, de los mencionados colectivos. Algunas de estas herramientas han venido siendo aplicadas con escasa cobertura y poco impacto en relación con los fines para los que se crearon. Es por ello que el proyecto de Ley busca mejorar las medidas existentes e incorporar nuevas herramientas de modo de facilitar el acceso y su utilización por parte de los empleadores a efectos de incorporar trabajadores de los sectores vulnerables mencionados.

Por otro lado, se debe mejorar el impacto de la política de capacitación laboral. Es por ello que esta política debe ajustarse a los requerimientos del mercado laboral actual. En ese sentido, los cursos que lleva adelante INEFOP deben alinearse cada vez más con las demandas del mercado, preparando a los trabajadores que quieren reinsertarse en la formación de habilidades y competencias que sean efectivamente requeridas, para aumentar las posibilidades de éxito en la inserción laboral.

A su vez, el MTSS pretende avanzar en su capacidad prospectiva con respecto a qué ocupaciones tienen mayor potencialidad en función de las tendencias futuras del mercado de

empleo. En tal sentido, el Observatorio del Empleo y el Portal "Mitrabajofuturo" ayudarán a articular mejor la oferta con la demanda laboral.

El Observatorio de Empleo permitirá monitorear las tendencias del mercado laboral y las perspectivas de las diferentes ocupaciones en cuanto a su obsolescencia y eventual sustitución, así como en la detección de aquellas ocupaciones con mayor potencialidad para su continuidad o incluso aquellas que puedan surgir como nuevas alternativas.

Por su parte, el Portal "Mitrabajofuturo" permite que cualquier persona pueda evaluar su propia situación laboral, sus habilidades y competencias, detectar las oportunidades existentes en el mercado de empleo y conocer las propuestas de capacitación laboral disponibles que le permitan incorporar nuevas habilidades para aspirar a nuevos empleos.

Otra apuesta con respecto a la reactivación del empleo es la construcción de instrumentos y caminos hacia la formalización. Es imprescindible ofrecer a los trabajadores informales, alternativas viables de formalización, para ello se deben diseñar modelos de formalidad compatibles con las posibilidades de aporte de los trabajadores más débiles.

Por último, también se debe profundizar una articulación fuerte entre el sistema educativo formal y las tendencias del mercado de empleo a efectos de generar una sinergia positiva. En este sentido, la coordinación con las autoridades educativas y el impulso a modalidades específicas que integren la educación con el trabajo redundan en una mejora de la calidad del empleo.

Modernizar las relaciones laborales

Es necesario avanzar en la modernización de las relaciones laborales para favorecer una dinámica más ágil y fluida en los procesos de interacción entre trabajadores y empleadores.

Existe una asignatura pendiente que consiste en realizar las modificaciones legislativas que permitan levantar la Observación establecida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2019, con respecto al contenido de la Ley de Negociación Colectiva, a partir de una denuncia presentada por la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y la Cámara Nacional de Comercio Servicios del Uruguay (CNCS) con alegatos por presunta violación de los Convenios Internacionales de Trabajo Nº 87, 98, 144 y 154. En este sentido, se está avanzando en la elaboración de aquellas modificaciones normativas que pongan el ordenamiento jurídico nacional en línea con las definiciones de la Organización Internacional del Trabajo. Es un compromiso político asumido y se cumplirá en breve.
A su vez, también se propondrá un proyecto de Ley para la regulación de la personería gremial de las organizaciones de trabajadores y empleadores que otorgue garantías a todas las partes en los procesos de negociación.

Por otro lado, la modificación de la Ley de Negociación Colectiva atenderá a la resolución de temas pendientes como la ultraactividad de los efectos de los convenios, la negociación por ramas, la representatividad de las organizaciones gremiales, el alcance de las negociaciones tripartitas y el papel del Estado en dichos procesos de negociación.

Se espera avanzar desde el punto de vista normativo con el objetivo de resolver definitivamente la situación planteada en ese organismo y levantar la observación mediante el correspondiente ajuste de la Ley de Negociación Colectiva.

El objetivo de la modernización de las relaciones laborales va más allá del levantamiento de las observaciones de OIT. Es necesario construir las bases de un sistema de negociación más constructivo y moderno que permita establecer una cultura de mayor cooperación entre las partes, valorizando aquellos aspectos que suponen una mejor articulación entre trabajadores y empleadores.

En tal sentido, resulta fundamental construir un régimen de diálogo y acuerdos capaz de cimentar un clima de confianza recíproca para pasar de una lógica dominante fundada en términos de juegos de “suma cero” y confrontación, a una dinámica que valorice resultados orientados por una cultura de “ganar-ganar”.

También se requiere avanzar en la regulación de procesos que, sin mengua de la negociación colectiva, protejan los derechos y las realidades de las empresas y sindicatos más débiles, evitando que los acuerdos generales afecten a los emprendimientos o trabajadores más vulnerables.

9 INFRAESTRUCTURA

En un contexto económico como el actual, la inversión en infraestructura cobra especial relevancia, por cuanto significa una contribución decisiva a la recuperación económica y al empleo, a la vez que propicia mejoras de competitividad. Además, la inversión pública complementa e induce a la inversión privada a nivel agregado, con lo cual su impacto sobre el crecimiento económico es especialmente significativo. En tanto, las inversiones en infraestructura social como salud, educación y vivienda contribuyen a la equidad a partir de la mejora de la capacidad física disponible.

Para desarrollar los planes de inversión previstos se requiere un importante esfuerzo, tanto de parte del sector público a través de fondos presupuestales, así como del sector privado, ya sea ejecutando las obras definidas por los organismos competentes, como participando del financiamiento a través de nuevos instrumentos destinados a rentabilizar el ahorro.

9.1 Infraestructura vial

Durante el año 2020, la ejecución de obras de infraestructura vial alcanzó US$ 372 millones, en términos corrientes. De ellos, US$ 48 millones fueron ejecutados directamente desde la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y US$ 141 millones gestionados a través de contratos de Participación Públicos Privados (PPP). Desde la Corporación Vial del Uruguay se gestionaron inversiones por US$ 148 millones, US$ 7 millones por concesiones privadas (de Ruta 5 y Ruta 9) y US$ 28 millones correspondieron al Programa de Caminería Rural ejecutado por las intendencias (incluye financiamiento del Fondo de Desarrollo del Interior).

Inversiones vialidad

Millones de dólares corrientes, con IVA[1/]

	2020
DNV	189
Contrato directo	*48*
Contrato PPP	*141*
CVU	148
Concesiones Privados (R8 y R5)	7
Caminería Rural	28
Total	**372**

1/ Se asume una tasa efectiva de Impuesto al Valor Agregado de 19,961%

El plan de desarrollo de obras viales que se está llevando a cabo tiene como objetivo realizar intervenciones estratégicas en la red vial, de modo de lograr mejoras significativas en materia de conectividad y equilibrio territorial, con énfasis en las rutas transversales y en la mejora de vías y puentes relevantes para la competitividad del transporte de carga.

El propósito de las inversiones es consolidar el desarrollo multimodal de la infraestructura, fortaleciendo el acceso al sistema portuario del Río Uruguay y del Río de la Plata, las hidrovías

fluviales de Laguna Merín y Río Negro y la conexión a los complejos productivos vinculados al sector forestal y las cadenas agroindustriales. Concomitantemente, se procura mejorar los corredores viales para los usuarios de carga y vehículos livianos, en sintonía con la accesibilidad a los destinos turísticos del país.

En la ejecución prevista para el periodo 2021-2024, se estima llegar a una inversión en infraestructura vial del entorno de US$ 2.300 millones, que principalmente serán ejecutadas a través de la Corporación Vial del Uruguay (CVU), empresa cuyo paquete accionario es 100% propiedad de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).

La CVU gestiona obras en lo que se denomina la malla concesionada, que comprende los corredores internacionales con 2.600 km de rutas (Rutas 1, 2, 3, 5, 8 y 9), y obras fuera de la malla concesionada de acuerdo a la asignación de la DNV del MTOP. Además, en este período, la CVU realizará obras tendientes a fortalecer un conjunto de puentes en el marco del Plan Forestal.

Financiamiento de la infraestructura vial

Las necesidades de financiamiento para la infraestructura vial han llevado a que, sobre la base de los recursos tradicionales provenientes del Presupuesto Nacional y de los peajes pagados por los usuarios, se incorporen nuevos esquemas de financiación. Ellos son:

- **Contratos de Participación Público Privados (PPP):** es una modalidad de contratación a través de la cual la Administración Pública encarga a un privado, por un período determinado (en general 20 o 30 años), el diseño, la construcción y la operación de una infraestructura, además de la financiación. Durante el periodo del contrato, se le paga al contratista por la disponibilidad de la infraestructura y servicios asociados, de una calidad pre-definida. En el marco de contratos PPP en 2020 se ejecutaron inversiones viales por un total de US$ 141 millones y se prevé ejecutar US$ 268 millones en 2021. Se ejecutarán las obras de las Rutas 21 y 24 y by pass Nueva Palmira, Rutas 12, 54, 55 ,57 y by pass Carmelo, Rutas 9, 14 y 15, Ruta 6 y by pass San Ramón, Doble Vía Ruta 3 y bypass Ruta 11, lo que significa un total de 1.227 km de rutas.

- **Contratos de Diseño, Construcción, Mantenimiento y Financiamiento (CREMAF).** Es una nueva modalidad en desarrollo que implica, en términos generales, la realización de la obra en dos años, junto con su posterior mantenimiento y el repago en diez años. El mecanismo presenta la ventaja de ser más sencillo que el de las PPP y contiene una distribución de riesgos diferente. El mecanismo de pago implica por un lado un pago fijo (mediante certificados irrevocables de pago) y, por otro lado, pagos por disponibilidad asociados a la disponibilidad y al cumplimiento de niveles de servicio durante la etapa de mantenimiento; ambos pagos se realizan al cabo de los diez años de la concesión de mantenimiento. Esta modalidad se prevé utilizar para ejecutar y financiar la realización de obras destinadas a las Rutas 1, 5 y 6.

- **Obligaciones negociables subordinadas a la recaudación de peajes.** Las obras ejecutadas por la CVU en la malla concesionada serán financiadas mediante una emisión de títulos de deuda de oferta pública subordinados a la recaudación de peajes, a través del Fideicomiso Financiero Corporación Vial del Uruguay. De este modo, CVU obtiene los recursos para las obras que deberá desplegar a lo largo del contrato de concesión, con un ajuste en materia de tasas, plazos y monedas a la actividad a la que se destinan los fondos, minimizando riesgos y con ello, abatiendo los costos financieros.

- **Financiamiento para proyectos específicos**. Existen otras fuentes de recursos como los asociados al Plan Forestal, que serán aportados por UPM, y se orientarán a reforzar la estructura de diversos puentes, necesarios para el transporte de madera.

9.2 Infraestructura portuaria

En 2020, la ejecución de inversiones en infraestructura portuaria se ubicó en US$ 146 millones, correspondiendo US$ 92 millones a la ejecución realizada por la Administración Nacional de Puertos (ANP), US$ 16 millones por la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH) del MTOP, y US$ 38 a inversores privados. Entre las inversiones ejecutadas por ANP, destacan las obras de Nuevo Acceso al Recinto Portuario por las que se ejecutaron US$ 57 millones en 2020 y por las que se prevé ejecutar US$ 39 millones en 2021.

Por su parte, en 2021 se verificará la mayor parte de las inversiones asociadas al Puerto Pesquero de Capurro por un monto del entorno de los US$ 70 millones. En lo que refiere a las obras asociadas a la terminal portuaria destinada a la exportación de celulosa en el Puerto de Montevideo, se estima una inversión cercana a los US$ 250 millones, entre 2020 y 2023.

Infraestructura portuaria

Millones de dólares corrientes, con IVA

	2020	Estimado 2021 - 2024 *
ANP + DNH	108	216
Privadas [1/]	38	215
Total	146	431

* Cifras preliminares

1/ Refiere a obras de la empresa Tebetur S.A. de acuerdo a la oferta presentada.

Fuente: ANP y Dirección Nacional de Hidrografía.

Si bien al momento de elaborar este documento la ANP se encuentra en un proceso de revisión de su plan de inversiones, atendiendo además a la incorporación de los puertos deportivos a la órbita del organismo, las cifras preliminares ubican a las inversiones previstas para 2021-2024 por ANP y DNH en el entorno de US$ 216 millones.

En lo que refiere a los puertos bajo jurisdicción de la DNH se realizaron obras de mantenimiento, relevamientos batimétricos, extracción y desguace de embarcaciones ubicadas en diferentes puertos, balizamiento del Rio Negro con recambio de boyas. Por su parte, en materia de servicios de transporte de personas y vehículos en zonas que no cuentan con rutas con puentes carreteros, se mejoró el equipamiento de las embarcaciones que realizan servicios permanentes de balsas en La Charqueada, San Gregorio de Polanco, Picada de Oribe y Picada de Ramírez, sobre el Río Negro. Además, se realizaron obras de menor porte en diversos puertos, como instalaciones para pesca artesanal, reparaciones de estructuras y ampliación de infraestructuras, reconstrucción de muelles, construcción de marinas y muelle multipropósito para embarcaciones de porte medio, entre otros. Finalmente, se comenzaron las obras hidráulicas y fluviales en los Bañados de Rocha.

En otro orden, se otorgaron permisos de ocupación de álveo para el desarrollo de nuevos emprendimientos y se avanzó en la gestión y regularización de los existentes; entre los que se destacan aquellos asociados a la futura planta de celulosa y las obras de ampliación de la infraestructura portuaria en Nueva Palmira.

En materia de infraestructura portuaria, para los próximos años, los énfasis estarán puestos en mejorar la calidad y cobertura de los servicios, de manera de potenciar la cadena del transporte multimodal.

9.3 Infraestructura ferroviaria

En materia ferroviaria se destacan las inversiones que se vienen ejecutando desde 2019 en el marco del proyecto del Ferrocarril Central. Se trata de una infraestructura ferroviaria de 273 km, con una velocidad de circulación para los trenes de carga de hasta 80km por hora y 22,5 toneladas por eje, los cuales son estándares técnicos superiores a los disponibles actualmente en la red ferroviaria nacional.

El proyecto está siendo ejecutado bajo la modalidad de PPP por el Consorcio privado Grupo Vial Central. La inversión ejecutada en 2020 fue de US$ 194 millones y el monto total estimado para la obra hasta 2023 es de US$ 808 millones. Constituye una infraestructura clave para la futura producción de la tercera planta de celulosa que está siendo construida en el centro del país, y se espera que también pueda ser utilizada por otro tipo de producción nacional.

9.4 Sistema eléctrico

Durante 2020, la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) ejecutó inversiones por US$ 180 millones en el sistema eléctrico. Para 2021 y lo que resta del período, se prevén fuertes inversiones en este sector, donde se impulsarán inversiones en distribución y trasmisión, al tiempo que se priorizará el desarrollo de forma integral de las redes inteligentes.

Se espera las inversiones totalicen los US$ 1.102 millones entre 2021 y 2024. Esas inversiones no solo serán ejecutadas por UTE sino también por actores privados encargados de llevar adelante importantes proyectos de trasmisión eléctrica.

El monto de inversión previsto para el quinquenio a cargo de UTE asciende a US$ 1.025 millones. En generación, se renovará la central hidroeléctrica de Baygorria, la cual está cercana a cumplir su vida útil. En distribución, las inversiones se destinarán a renovar y a extender la infraestructura existente y a continuar fortaleciendo la digitalización. En el área comercial, la inversión estará enfocada en la adquisición e instalación de medidores inteligentes, con el objetivo de alcanzar a 1.400.000 medidores instalados en el quinquenio. Las redes inteligentes permitirán obtener los datos de utilización de recursos con mejor precisión y menores costos y permitirá ofrecer al cliente productos y servicios para una eficiente utilización de la energía y un aumento del confort.

Por su parte, en lo que respecta a la trasmisión eléctrica, a las inversiones realizadas por UTE se adicionarán dos proyectos importantes a realizarse bajo fideicomiso y *leasing* operativo. En primer lugar, la obra de cierre del anillo de trasmisión del norte del país, que consistirá en una línea de 500 kV y una estación que unirá Tacuarembó y Salto y dos líneas de trasmisión de 150kV con estaciones existentes. Dicha obra permitirá mejorar la confiabilidad y seguridad del sistema eléctrico, al tiempo que mejorará la exportación de energía e interconexión con países vecinos y posibilitará que nuevos emprendimientos industriales se instalen en el país. En

segundo lugar, en la localidad de Cardal, se construirán una línea de 500 kV, una línea de 150 kV y una estación de alta tensión.

Inversiones en el sistema eléctrico

Millones de dólares corrientes, con IVA

	2020	Estimado 2021 - 2024 *
Generación	6	133
Trasmisión	37	178
Distribución	85	340
Comercial	32	133
Otros	20	61
Total UTE	180	845
Líneas de Trasmisión Fideicomiso-*Leasing*		257
Total sistema eléctrico	**180**	**1.102**

* Cifras preliminares

Fuente: UTE

9.5 Telecomunicaciones

En 2020, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) ejecutó US$ 135 millones de inversiones en infraestructura de telecomunicaciones y se prevé que invierta un total de US$ 715 en el quinquenio.

Inversiones en telecomunicaciones

Millones de dóalres corrientes, con IVA

	2020	Estimado 2021 - 2024 *
Acceso Fijo	38	210
Acceso Movil	22	110
Núcleo [1/]	31	153
Administración [2/]	44	107
Total	**135**	**580**

[1/] En 2020 y 2021 se incluyen inversiones en Data Center y Cable submarino

[2/] En 2020 y 2021 se incluyen pagos de derechos de uso de espectro radioeléctrico a URSEC

Fuente: ANTEL.

En redes de acceso se proyectan inversiones por US$ 320 millones para el periodo 2021-2024. En una industria que evoluciona permanentemente, ANTEL apunta a actualizar y ampliar sus redes de acceso fijo y móvil para alcanzar a nuevos clientes, brindar servicios de mejor calidad y evitar la obsolescencia técnica. Se proyecta continuar con el despliegue de Fibra Óptica al Hogar (FTTH) y de la red móvil de 4ta generación o LTE a los efectos de buscar la mejora de la calidad y disponibilidad para la prestación de servicios a los clientes.

Por su parte, la expansión de la red de acceso de FTTH y de las tecnologías de acceso, trae aparejada una mayor demanda de capacidad y velocidad de la red de transporte de datos, así como de las plataformas de gestión asociadas a la misma. Por ello, es necesario extender y fortalecer la red de núcleo, es decir la red de transporte en sus alcances nacional e internacional, mejorando su capacidad de transportar telefonía, datos y video, optimizando el

enrutamiento del tráfico, brindado seguridad, diversidad de rutas y cobertura geográfica. En núcleo, ANTEL estima invertirá US$ 153 millones en el período 2021-2024.

Finalmente, en administración se espera invertir US$ 107 millones. Estas son inversiones en infraestructura y actividades que dan soporte al funcionamiento operativo de la empresa, para la adecuación de las capacidades de gestión comercial, mejores prácticas de seguridad de la información y desarrollo y lanzamiento de nuevos productos, entre otras.

9.6 Agua y Saneamiento

Respecto a infraestructura para agua y saneamiento, en 2020, Obras Sanitarias del Estado (OSE) ejecutó US$ 71 millones de inversiones, alcanzando un avance de 21% del plan de inversiones previsto para el quinquenio, del entorno de US$ 343 millones[99]. Con estas inversiones en infraestructura, la empresa estatal apunta a promover mejoras en la calidad del agua, fomentar la protección ambiental y continuar mejorando el acceso al saneamiento de la población.

Inversiones en agua y saneamiento

Millones de dólares corrientes, con IVA

	2020	Estimado 2021 - 2024 *
Dirección y Apoyo	7	14
Gestión Comercial	4	15
Saneamiento	27	115
Agua Potable	33	128
Total	**71**	**272**

* Cifras preliminares

En agua potable se prevé invertir US$ 128 millones en el periodo 2021-2024, en tanto se proyecta un gasto del entorno de US$ 115 millones en la ampliación de la red de saneamiento y nuevos servicios en el interior del país.

9.7 Vivienda

El objetivo de las políticas públicas de vivienda articuladas desde el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), es facilitar el acceso y la permanencia a la vivienda adecuada para todos los sectores de la población, generando una política habitacional integral articulada con el ordenamiento territorial y con el conjunto de las políticas sociales, para lo cual se diseñan programas habitacionales que contemplan la heterogeneidad de los hogares destinatarios.

En 2020 se culminó la elaboración del Plan Quinquenal de Vivienda para el período 2020 – 2024. En ese marco, se procura articular el conjunto de políticas, programas y acciones del Sistema Público de Vivienda, donde convergen los esfuerzos de la Dirección Nacional de Vivienda, Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), Plan de Mejoramiento de Barrios y Plan Juntos del MVOT, con la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y

[99] Cabe precisar que el plan de inversiones de la empresa es preliminar dado que actualmente se encuentra en fase de rediseño.

el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), orientados a mejorar las condiciones de habitabilidad y a facilitar el acceso a una solución habitacional a aquellos grupos sociales, familias y personas que no podrían resolverlo sin apoyo del Estado.

Durante el año 2020 se ejecutaron US$ 230 millones, correspondiendo US$ 161 millones a nuevas soluciones habitacionales, US$ 27 millones a las acciones sobre el stock, US$ 15 a los contratos de alquiler, US$ 16 al Plan Mejoramiento de Barrios y US$ 11 millones a otros programas.

En total durante el año 2020 finalizaron 10.389 nuevas soluciones habitacionales y al finalizar ese mismo año, 20.003 se encontraban en ejecución.

En lo que refiere a cooperativas de vivienda, en el año 2020 finalizó la construcción de 1.452 viviendas distribuidas en 39 cooperativas, de las cuales aproximadamente 30% se ubicó en Montevideo y 70% en el interior del país. Al culminar el año había casi 6.600 viviendas en obra, distribuidas en 200 cooperativas, un tercio de las cuales se ubicaba en Montevideo y dos tercios en el interior del país.

Por su parte, finalizó la construcción de viviendas por licitación pública en los departamentos de Montevideo, Río Negro, Salto y Tacuarembó. En tanto en Canelones, Colonia, Montevideo, Río Negro, San José y Treinta y Tres existían viviendas en construcción bajo este régimen. La autoconstrucción asistida culminó un total de 105 obras en casi todos los departamentos (con excepción de Lavalleja, Salto y Soriano) y al finalizar 2020 existían 342 obras en ejecución.

En el marco del Plan Nacional de Relocalizaciones se han gestionado convenios con los gobiernos departamentales de Canelones, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, San José, Salto, Soriano y Tacuarembó. En particular, 373 familias han sido relocalizadas a lo largo de 2020 y al finalizar ese año 1.006 familias se encontraban en proceso de relocalización.

En el Programa Mejoramiento de Barrios en el año 2020 se finalizaron 3 proyectos que abarcan 5 asentamientos en los departamentos de Artigas y Montevideo, para un total de 250 hogares beneficiarios. Por su parte, al cierre de 2020 existían 8 proyectos de obra para 10 asentamientos dispersos en los departamentos de Canelones, Maldonado, Montevideo y Salto, para un total de 3.090 hogares.

Soluciones Habitacionales MVOT

Millones de dólares corrientes

	2020	Estimado 2021 - 2024 *
Nuevas soluciones habitacionales [1/]	161	649
Acciones sobre el stock	27	150
Contratos de garantía de alquiler	15	61
Programa de Mejoramiento de Barrios	16	45
Capitales Garantizados [2/]	0	77
Otros	11	23
Total soluciones MVOT [3/]	**230**	**1.006**

* Cifras preliminares

1/ Incluye Cooperativas, Construcción de viviends, Autoconstrucción asistida, Relocalizaciones y Préstamos para adquisición en el mercado.

2/ Corresponde a créditos destinado a garantizar emisiones del Fideicomiso para construcción de viviendas de interés social.

3/ Las cifras consideran los futuros ajustes del FNV, de acuerdo a lo establecido en el artículo 605 de la Ley 18.719 de 27/12/2010.

Fuente: MVOT

Para el periodo 2021 – 2024, el MVOT prevé desarrollar acciones en materia de acceso y mejoramiento a la vivienda por un total de US$ 1.006 millones, inversión que puede resultar superior, de verificarse incrementos en la recaudación del Fondo Nacional de Vivienda.

Soluciones habitacionales atendidas con el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización

En 2021 se prevé avanzar en la búsqueda de alternativas para aumentar la oferta de vivienda nueva para venta o alquiler, a través de la cooperación entre los sectores público y privado mediante nuevos instrumentos financieros. En ese sentido se destaca el avance en la creación de un fideicomiso que, a través de la emisión de títulos de deuda, obtenga los recursos para invertir en proyectos de construcción de vivienda de interés social. A partir de la obtención de los recursos, el MVOT seleccionará los proyectos presentados por los promotores privados, quienes a su vez serán los ejecutores de los mismos, de modo que cada proyecto contará con aporte del MVOT de hasta 2/3 del costo y aportes de privados de un 1/3 como mínimo. Las viviendas construidas mediante este mecanismo estarán destinadas a la población meta del MVOT y se adjudicarán a través de una venta directa, con financiación a 25 años o de un alquiler con opción a compra. Los destinatarios tendrán acceso a una "contribución no reembolsable" de hasta 30% de la cuota de amortización de la vivienda.

Fortalecimiento de los programas de integración social urbana

En el año 1996 se inició el trabajo estatal focalizado en asentamientos irregulares con la Comisión para la Normalización de Asentamientos Irregulares del MVOTMA, que derivó en el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y continúa con características similares, con el nombre de Plan de Mejoramiento Barrial (PMB). En el año 2011 se declaró la emergencia habitacional y se estableció el Plan Juntos para abordar las situaciones más extremas que el mecanismo del PMB tiene dificultades para atender. Dicho Plan también permanece hasta hoy con el nombre Programa Socio-Habitacional Juntos, con características similares a las de su creación, pero integrado a la estructura del MVOT. Además, el MVOT, tiene un Plan Nacional de Relocalización de viviendas (PNR), actuando en convenio con las Intendencias Departamentales, que relocaliza viviendas en situaciones no regularizables, como áreas inundables, suelos contaminados, etc. La acción estatal focalizada sobre asentamientos irregulares tiene larga data y se ha convertido en una política de Estado, más allá de los gobiernos respectivos.

Diferentes estudios indican que la cantidad de asentamientos no han disminuido desde que se instrumentan las acciones estatales focalizadas. El ritmo de regularización y relocalización ha sido insuficiente y se han creado nuevos asentamientos. Para lograr un resultado significativo en esta tarea, se requiere incrementar los recursos y así poder fortalecer e incrementar el alcance de estos programas para dar una respuesta más rápida y efectiva a la situación de los asentamientos irregulares.

Para prevenir nuevas ocupaciones, las acciones directas se deben acompañar con mecanismos integrados de acceso a la vivienda que propongan alternativas formales para la población, que de lo contrario continuaría optando por resolver su problema habitacional en la informalidad.

9.8 Infraestructura educativa

En materia de infraestructura educativa, se realizaron inversiones por US$ 216 millones durante el año 2020, ejecutadas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP),

la Universidad de la República (UdelaR) y la Universidad Tecnológica (UTEC) mediante diversas modalidades de ejecución.

La ANEP realizó inversiones por US$ 56 millones en 2020. Con el objetivo de atender la demanda de espacios educativos asociada al aumento de matrícula en algunos puntos del país, sustituciones de centros y a nuevas políticas educativas, en el año 2020 se construyeron 44 nuevos centros educativos y se ampliaron 88 edificios existentes. Una porción relevante de estas inversiones se canalizó a través del Fideicomiso de Infraestructura que administra la CND. Las obras correspondieron a tareas de mantenimiento recurrente; intervenciones de contingencia ante la detección de patologías constructivas que demandan una intervención inmediata; e inversiones destinadas a mantener la vida útil de las edificaciones y adaptarlas a una demanda dinámica por parte de cada subsistema.

A nivel universitario, la UdelaR verificó en 2020 una ejecución de inversiones de US$ 68 millones, entre las que destaca el plan de obras de mediano y largo plazo; mientras que para la UTEC la ejecución para ese año fue de US$ 4 millones.

Para el período 2021-2024, se prevé realizar inversiones en infraestructura educativa por un total de US$ 485 millones, destacándose la ejecución prevista para Udelar y ANEP por US$ 188 millones cada una. Cabe señalar que en el caso de UdelaR se toma el crédito presupuestal, que no necesariamente corresponde con la inversión que será ejecutada. Estarán además en ejecución proyectos mediante contratos PPP[100] tanto para ANEP como para INAU por un monto de US$ 98 millones en el periodo.

Inversiones en infraestructura educativa		
Millones de dólares corrientes		**Estimado**
	2020	**2021 - 2024 ***
ANEP	56	188
PPP	87	98
UdelaR	68	188
UTEC	4	12
Total	**216**	**485**

* Cifras preliminares

Fuente: ANEP. Unidad de PPP, MEF

[100] Incluye proyectos en ejecución y nuevos proyectos, para construir 38 escuelas, 44 jardines de infantes, 42 centros CAIF, 10 polideportivos y 9 polos tecnológicos.

10. AMBIENTE

La sostenibilidad ambiental constituye un requisito clave para alcanzar y mantener una senda de desarrollo sostenible. Bajo esta premisa, mediante el artículo 291 de la Ley N° 19.889 se creó en julio de 2020 el Ministerio de Ambiente (MA) como una Secretaría de Estado con competencias exclusivamente en materias ambientales.

La creación del MA refleja la importancia que esta administración da al tema ambiental. No obstante, la consideración del ambiente no es una tarea sólo del MA, sino que requiere de un trabajo articulado entre diversos actores del sector público y privado. Por ello, se destaca la importancia del trabajo a nivel de diversos grupos interinstitucionales, como por ejemplo la Comisión Técnica Asesora de la protección del Medio Ambiente (COTAMA) y el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC).

Adicionalmente, la actual administración ha reimpulsado la consideración del ambiente en el diseño de la política económica, a través de un fortalecimiento del trabajo desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). A continuación, se presentan avances del MA y, posteriormente, los avances en la consideración del ambiente en la política económica.

10.1 Lineamientos estratégicos y avances en materia ambiental durante 2020

Gestión de la Dirección Nacional de Medio Ambiente y la Dirección Nacional de Aguas: sus pilares de trabajo para el período son el cuidado de la calidad de agua, la promoción del desarrollo sostenible, el fortalecimiento de las funciones de control y autorizaciones ambientales y la mejora de la gestión de residuos.

Fortalecimiento de los instrumentos de gestión ambiental: tiene como objetivo mejorar la efectividad y eficacia de los instrumentos de gestión ambiental para proteger el ambiente, a través del fortalecimiento y modernización de los sistemas de autorizaciones y control ambiental[101].

Dentro de sus actividades durante 2020 se destaca el proceso de seguimiento de emprendimientos de alta complejidad asociados a la construcción de la nueva planta de Celulosa de UPM y el proyecto del Ferrocarril Central, con un total de 12 aprobaciones en el segundo semestre. En el marco del proceso de seguimiento de las obras de la nueva planta de celulosa, se conformó la Comisión de Seguimiento de UPM Paso de los Toros.

Con relación al sector forestal, se definió una propuesta técnica para la regulación ambiental de las plantaciones forestales menores a 100 hectáreas, y un ajuste a los criterios de autorización de las plantaciones, articulando con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MGAP).

[101] Los indicadores globales de los procesos de Autorizaciones Ambientales involucran en el año 2020: 110 clasificaciones de proyectos, 74 Autorizaciones Ambientales Previas clasificadas A y 25 Autorizaciones Ambientales Previas clasificadas B. En el mismo periodo se otorgaron 10 Autorizaciones Ambientales de Operación y 85 permisos relativos a la faja de defensa de costas.

Las estrategias de control y mejora del desempeño ambiental del período se centraron en fortalecer el trabajo vinculado a la preservación y cuidado de la calidad ambiental, en particular del agua en las cuencas definidas como prioritarias, apoyando el desarrollo de prácticas aplicables sostenibles y sustentables a la producción industrial y agropecuaria, y el control de las fuentes de contaminación[102]. Como principales logros del período se destacan los siguientes:

- Sector agropecuario, lechería y ganadería: se continuó con el desarrollo de la estrategia interinstitucional para la mejora del desempeño ambiental en el sector tambos.
- Nuevas herramientas de control: se continuó con el proceso de implementación del sistema de monitoreo continuo de efluentes. Se conectaron 29 empresas, que constituyen el 51% de las empresas que se prevén conectar en el plan a finalizar en 2021. Actualmente se están recibiendo unos 12.500 datos por día de estas empresas.

Promoción del desarrollo sostenible: se orienta al desarrollo de planes y programas tendientes a promover la producción y el consumo sostenible, integrando el desarrollo y aplicación de medidas integrales de adaptación y mitigación del cambio climático. En el marco de los acuerdos de trabajo entre el MA y el MGAP, se avanzó en el desarrollo de un convenio marco para trabajar en el "Desarrollo sostenible de la cuenca del Río Santa Lucía". Este trabajo se orienta a desarrollar mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional para gestionar adecuadamente el desarrollo sostenible de las actividades vinculadas al agro en la cuenca del Río Santa Lucía, y a la protección de la calidad del agua y los ecosistemas.

Se continuó con la ejecución del proyecto "Fortalecimiento de las capacidades para la gestión ambientalmente adecuada de plaguicidas incluyendo COPs", proyecto financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y ejecutado con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El mismo tiene por objetivo fortalecer el marco legal y la capacidad institucional para el manejo de plaguicidas a lo largo de todo su ciclo de vida[103].

Gestión integral de residuos sólidos: orientado a promover la implantación de una gestión integral de residuos sólidos, priorizando la minimización de la generación y la valorización de residuos, así como el desarrollo de estrategias de inclusión social.

En materia de residuos, desde el segundo semestre del año 2020 se ha dado un fuerte impulso a la reglamentación de la Ley de Gestión Integral de Residuos y a los procesos de planificación, que permitan lograr una mejora sustancial de la gestión en todas las corrientes. En este sentido, en el ámbito de la COTAMA, se realizó el lanzamiento de desarrollo del Plan Nacional de Gestión de Residuos y se iniciaron las primeras acciones para la conformación de la Comisión de Coordinación y Planificación sobre residuos, dirigida a mejorar los procesos de coordinación en el sector público (ámbito nacional y departamental).

En lo relativo a los residuos electro-electrónicos, se continuó con la ejecución del proyecto regional "Residuos Electrónicos en América Latina" financiado por fondos del GEF y el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

[102] Se tramitaron 91 Planes de Gestión de Residuos, 102 Renovaciones de Autorización Ambiental de Operación y 50 proyectos de plantas de tratamiento de efluentes industriales. El Sistema de Gestión de Denuncias Ambientales recibió y tramitó 885 denuncias.

[103] En el marco del mismo se destacan como principales avances el fortalecimiento de la capacidad analítica en materia de plaguicidas, acreditándose el laboratorio de DINAMA el análisis de 36 principios activos en agua bajo la norma ISO/IEC 17025:2017; la actualización del inventario de plaguicidas obsoletos; y la continuación de los procesos de capacitación y difusión de resultados.

Asimismo, se dio inicio al proceso de elaboración de las bases técnicas para la reglamentación de la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, en el marco de la Ley de Gestión Integral de Residuos.
En el marco de los procesos de seguimiento y mejora normativa se elaboraron los siguientes proyectos de modificación:

- Modificación del Decreto Nº 182/013, de 20 de junio de 2013, que alcanza la gestión de residuos sólidos industriales, agroindustriales y de servicios.
- Modificación del Decreto Nº 03/019, de 7 de enero de 2019, que reglamenta la Ley Nº 19.655, de 18 de agosto de 2018, de Uso Sustentable de Bolsas Plásticas.
- Modificación del Decreto Nº 373/003 que reglamenta la gestión ambientalmente adecuada de baterías plomo – ácido fuera de uso o desechadas.

Protección de la Biodiversidad: orientada a consolidar las estrategias nacionales de protección de la biodiversidad, desarrollando modelos de gestión integrada en áreas de alto interés ambiental. En el marco del Programa para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación forestal (REDD+), se ejecutaron acciones de restauración (Plantatón Uruguay) con introducción de especies nativas sobre 4 sitios en tres departamentos del país, Cerro Largo, Colonia y Salto.

Se efectuó, al igual que en años anteriores, la 12ª Jornada de Limpieza de Costas con el involucramiento de la sociedad civil y gobiernos departamentales, con una altísima adhesión voluntaria que posibilitó retirar de las arenas de las playas 5.000 kg de residuos sólidos.

Se destaca la finalización de la primera etapa de las obras previstas, bajo coordinación con la Intendencia de Canelones, para la restauración de la zona de Parque del Plata y Arroyo Solís Chico, la que incluyó la reubicación y apertura de la desembocadura del Arroyo Solís Chico y un importante movimiento de arena hacia la playa.

Con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se materializó la Instalación de bolardos, cartelería informativa, y otras acciones de conservación en procura de un manejo costero integrado con articulación de los gobiernos locales y vecinos de los departamentos costeros del sur del país.

Se creó el Grupo de Trabajo ad hoc para el estudio de la interacción de los deportes náuticos con el uso de áreas por aves acuáticas y de orilla en Laguna Garzón, dando sostén a la regulación de zonificación y limitación de la actividad de kitesurf sobre el Área Protegida de Laguna Garzón.

En el año 2020 se dio el ingreso de Laguna de Castillos al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, según el Decreto Nº 059/020.

En coordinación con el Ministerio de Turismo se desarrolló el portal “Destinos Naturales”. El portal está destinado a los visitantes de áreas protegidas, incluye información de utilidad para un mayor provecho de su visita.

Gestión sustentable de recursos hídricos: se orienta a preservar la calidad del agua y de los ecosistemas hídricos, a través de la promoción de modelos de gestión sostenibles de cuencas y acuíferos, incorporando tecnología de punta en los procesos de evaluación y seguimiento. Se continuó con la operación red de calidad de agua. En cada una de estas estaciones se estudian

los parámetros ambientales que permiten definir las medidas y acciones más apropiadas en cada caso. La información se comparte con otros organismos del Estado y la Academia, y se pone a disposición de todos los uruguayos a través del Observatorio Ambiental Nacional.
Se profundizaron los ámbitos de trabajo intergubernamentales para mejorar la calidad de las aguas, fortaleciendo los abordajes integrales. Asimismo, se ejecutaron avances importantes en relación a la Iniciativa del Río Negro bajo la coordinación del MA.

Observatorio Ambiental: se buscó fortalecer su operativa, mejorando los procesos de evaluación de la calidad ambiental y consolidando el Sistema de Información Ambiental, para asegurar la disponibilidad y accesibilidad de información ambiental clave.

Se continuó con el desarrollo del Observatorio Nacional Ambiental creado por Ley, así como también con la protocolización de indicadores ambientales y su integración con los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como principales avances se destacan el desarrollo de herramientas de visualización y procesamiento de imágenes, y las aplicaciones satelitales a tiempo real para la determinación de *blooms* de cianobacterias. Esto último permitió incorporar en el Observatorio Ambiental Nacional un visualizador interactivo para acceder a imágenes satelitales en puntos relevantes (embalses, lagunas), y superponer procesamientos matemáticos que permiten visualizar la presencia de floraciones algales.

Con relación al Sistema de Información Ambiental, se continuó con el desarrollo de las aplicaciones para la generación de información mediante sensores remotos para apoyar el trabajo de gestión ambiental y se avanzó en la mejora de la calidad de datos.

Fortalecimiento de los procesos de participación y descentralización: mediante el fortalecimiento de las capacidades locales para mejorar la implementación integrada de la política ambiental, a través de la descentralización para la gestión ambiental en el territorio, promoviendo la concientización de la población para el desarrollo sostenible y profundizando los procesos de participación pública.

Se destaca el fortalecimiento de los procesos de participación pública, en particular en lo relacionado con los emprendimientos asociados a la instalación de la nueva planta de celulosa. En el marco del proyecto ECCOSUR, se realizó el lanzamiento del proyecto Ecolavalleja, sobre manejo agroecológico y cuidado del ambiente. Ecolavalleja es un proyecto de gestión integrada de residuos orgánicos que tiene como objetivo principal disminuir la generación de residuos y el volumen del vertedero de Lavalleja.

También se lanzó en el ámbito de la COTAMA, el Premio Nacional de Ambiente y la convocatoria para la conformación de una Red de Promotores Ambientales con el objetivo de reforzar la capacitación de grupos locales para participar en la gestión ambiental del país.

Gestión coordinada de aguas y ecosistemas transfronterizos: con el propósito de promover modelos sostenibles de cuencas y acuíferos transfronterizos, se continuó con el funcionamiento del Centro Regional para la Gestión de Aguas Subterráneas en América Latina y el Caribe (CeReGAS) como Centro de Categoría II auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Se sigue avanzando en el fortalecimiento de la protección de las aguas subterráneas, destacándose las actividades relacionadas con el Acuífero Guaraní. Además, en el marco de la pandemia, se generaron nuevos mecanismos para continuar con los ámbitos de participación ciudadana a través de procesos virtuales.

Gestión de la Dirección de Cambio Climático: durante 2020 la División de Cambio Climático (DCC) continuó trabajando en línea con lo establecido en la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) y los compromisos asumidos por el país a través de la primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) al Acuerdo de París (2017)[104]:

- Se continuó con el desarrollo de la formulación del Plan Nacional de Adaptación de las Zonas Costeras y del Plan Nacional de Adaptación para Ciudades e Infraestructuras, los cuales se completarán y publicarán en 2021. Asimismo, se continuó el trabajo preparatorio hacia la elaboración de un Plan Nacional de Adaptación al cambio climático en salud (NAP Salud) y un Plan Nacional de Adaptación al cambio climático en energía (NAP Energía), cumpliendo así con lo establecido en los Párrafos 9, 18 y 20 de la PNCC y con las medidas establecidas en la primera NDC del país, con horizonte 2025.

- El MA preside el SNRCC desde su creación en 2009. Durante el año 2020, la DCC convocó y lideró reuniones mensuales en dicho ámbito, manteniendo el intercambio entre estos actores más relevantes. A su vez, coordinó los distintos grupos de trabajo que funcionan bajo esta órbita en variados temas.

- Atendiendo la invitación que realiza el Acuerdo de París a los Estados Parte, en agosto de 2020 se dio inicio al proceso de elaboración de una Estrategia Climática de Largo Plazo (ELP). Dicho proceso contó con un lanzamiento público, con participación de distintos ministros, y una instancia participativa en diciembre. Se espera contar con la ELP terminada en el primer semestre de 2021.

Cabe aclarar que fue útil y oportuno iniciar en 2020 este proceso de planificación de largo plazo, para luego en 2021 y 2022 proceder a actualizar y comunicar ante la Convención Marco de las Naciones Unidas ante el Cambio Climático (CMNUCC) la segunda NDC de Uruguay con un horizonte 2030, así como también medidas y metas específicas alineadas con los escenarios a 2050 detectados en esta estrategia climática de largo plazo.

En línea con otros procesos de planificación, una estrategia de largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones y resiliente al clima deberá aportar y ser un instrumento más en la política de inserción internacional del país, favoreciendo y potenciando la capacidad de Uruguay de implementar acuerdos internacionales en el marco de la promoción y proceso hacia el cumplimiento de los ODS.

A través del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto, que brindan oportunidades de implementar inversiones resilientes a baja escala, a nivel local se accede a una donación de US$ 14 millones para Uruguay y Argentina. En este sentido, en setiembre de 2020 se firmó el Proyecto Regional Binacional “Adaptación al Cambio Climático en ciudades y ecosistemas costeros”, dirigido a promover la resiliencia de comunidades y ecosistemas, y a reducir su vulnerabilidad por medio de instrumentos de desarrollo, herramientas y experiencias compartidas de planificación y adaptación al cambio climático.

El objetivo general es implementar medidas de adaptación y reducción del riesgo, a los efectos del cambio climático en las ciudades y ecosistemas costeros del río Uruguay. Del lado uruguayo, los trabajos se concentrarán en Bella Unión, Rincón de Franquía, Salto, Paysandú, San Javier, Esteros de Farrapos, Nuevo Berlín y Fray Bentos con una duración de 4 años. En Uruguay, el proyecto será implementado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y ejecutado por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y el PNUD.

[104] https://legislativo.parlamento.gub.uy/PL/CSS/Tomo_II_FINAL.pdf.

Se dio comienzo formal al proceso de "Diálogo País" entre el MA, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO) y la Delegación de la Unión Europea en Uruguay. En este marco se acordó trabajar en el armado de las "fichas de acción", componentes del Plan de Acción de Cooperación entre Uruguay y EUROCLIMA+ las cuales se alinean a la PNCC y a la NDC. El documento fue aprobado entre las partes en diciembre 2020[105].

Continuando con las actividades relativas a REDD+, desde la DCC se trabajó durante 2020 en la elaboración de una Nota de Concepto para el proyecto "Consolidando la preparación para REDD+", y ampliando la implementación en Uruguay para apoyar los objetivos de mitigación del cambio climático. Este proyecto será ejecutado por el MA y el MGAP, mientras que la Entidad Acreditada será ONU Ambiente. El proyecto tiene una duración de 5 años y tendrá como objetivo principal comenzar la implementación de las primeras actividades demostrativas REDD+ en Uruguay, que contribuirán directamente con el objetivo de mitigación condicional vinculado con Bosque Nativo incluido en la Primera NDC del país, a la vez que se consolida y concluye la fase de preparación de REDD+ que comenzó en el año 2017.

El MA, junto con el MIEM y el MRREE, firmaron su apoyo a la Alianza para impulsar el abandono del carbón (PPCA). Con esta alianza, Uruguay se compromete a continuar con la utilización de fuentes renovables y limpias para la generación de energía eléctrica, además de compartir su experiencia y buenas prácticas con todos los países y especialmente los de América Latina.

Finalmente, se encuentra en proceso la elaboración de una Política Nacional de Movilidad Urbana Sostenible y el desarrollo de otros productos relevantes (guías técnicas para la planificación de la movilidad sostenible en ciudades (en etapa de finalización), desarrollo de capacidades, electromovilidad y propuestas de mecanismos financieros para implementación de acciones.

10.2 Los avances en la consideración de los aspectos ambientales en la política económica

La política económica tiene un rol relevante a desempeñar en la tarea de poner y mantener al país en una senda de crecimiento más sustentable. Esta tarea requiere que se ponderen los objetivos de sostenibilidad ambiental en el presupuesto. En particular, se requiere que el manejo de las finanzas públicas contemple los costos fiscales y sociales que en el corto plazo puede implicar colocarnos en una senda de crecimiento sustentable, así como los costos de mitigación y adaptación al cambio climático.

Este desafío requiere, entre otras cosas, actuar sobre los incentivos de las empresas y los consumidores para que estos internalicen las externalidades ambientales. Los incentivos económicos pueden ser herramientas poderosas para disminuir el uso de plásticos de un solo uso, incrementar su reciclaje y mejorar el sistema de su disposición final (generando, a la vez, empleo verde). También pueden lograr, si son diseñados correctamente, fomentar el uso racional de productos fitosanitarios en el sector agropecuario. Por último, los pagos por servicios ambientales deben formar parte de la caja de herramientas para la conservación de biodiversidad de ecosistemas nacionales claves, como pastizales y humedales.

[105] Cabe aclarar que EUROCLIMA+ es el programa insignia de la Unión Europea sobre sostenibilidad ambiental y cambio climático en América Latina. Su objetivo es reducir el impacto del cambio climático y sus efectos, promoviendo la mitigación, la adaptación, la resiliencia y la inversión.

Los instrumentos tributarios pueden ser herramientas efectivas para estimular los cambios deseados y para desestimular los impactos ambientales no deseados. También pueden tener un rol en la financiación de las políticas ambientales.

En el MA se diseñan e implementan las políticas ambientales. Estas deben ser costo-efectivas, de modo de permitir que la sociedad logre los objetivos de sostenibilidad ambiental, siendo eficiente en el uso de los recursos. Además, el MA es la fuente de información ambiental necesaria para el análisis macro y microeconómico de las políticas ambientales. La ambición y el cumplimiento de las políticas ambientales inciden crecientemente en la demanda de los inversores internacionales por deuda soberana.

Consistente con esta visión, Uruguay ha transformado en Ley su compromiso de avanzar en esta dirección y su reconocimiento del rol que el MEF debe tener en esta agenda. El artículo 533 de la reciente Ley de Presupuesto Nacional 2020- 2024 declaró específicamente que el país procurará que la planificación y diseño de las políticas económicas y las finanzas públicas contemplen los objetivos nacionales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y de adaptación al cambio climático.

Por otra parte, cabe destacar que en octubre de 2020 el MEF participó por primera vez en la reunión de ministros de la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática durante las reuniones de primavera, organizadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática es un grupo a nivel Ministerial integrado por 52 países que apoyan el uso de la política fiscal, el manejo de las finanzas públicas y la movilización de financiamiento para promover la acción local y global en cambio climático. Cabe recordar que los miembros de la Coalición adhieren a seis principios (denominados Principios de Helsinki) que guían el trabajo de la Coalición:

1. Alinear las políticas y prácticas con los compromisos del Acuerdo de París;
2. Compartir experiencias y conocimientos con el fin de promover el entendimiento colectivo de las políticas y prácticas para la acción climática;
3. Trabajar hacia medidas que resulten en un precio efectivo al carbono;
4. Tener en cuenta el cambio climático en la política macroeconómica, la planificación fiscal, la presupuestación, la gestión de la inversión pública y las prácticas de adquisiciones;
5. Movilizar fuentes privadas de financiación climática facilitando las inversiones y el desarrollo de un sector financiero que apoye la mitigación y adaptación climática;
6. Participar activamente en la preparación e implementación nacional de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) presentadas bajo el Acuerdo de París.

Por otra parte, el MEF en conjunto con el nuevo MA y el MIEM iniciaron el trabajo de una serie de medidas concretas.

Se podría decir que, actualmente, Uruguay grava las emisiones de CO2 de las gasolinas indirectamente, a través del Impuesto Específico Interno (IMESI) a la enajenación de estos combustibles. Sin embargo, al ser la base imponible de este impuesto un monto ficto por litro de gasolina enajenada, Uruguay no forma parte de la lista de países que gravan las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). El gravamen propuesto por tonelada de CO2 emitido en la combustión de las naftas, mediante una sustitución parcial del actual IMESI por otro con base en la masa de CO2 emitida en la combustión de esos litros de gasolina, busca corregir esta situación. Esta medida tendría varios beneficios. En primer lugar, colocaría al país en la mencionada lista, lo que mejoraría su imagen internacional. En segundo lugar, genera los

incentivos correctos para la transición hacia una economía con menor huella de carbono. En tercer lugar, posicionaría a Uruguay con una herramienta importante para enfrentar futuras aplicaciones sensibles para nuestro país del mecanismo de ajuste de carbono en frontera (*Carbon Border Adjustment Mechanism* (BCAM)). En cuarto lugar, la medida es consistente con las políticas nacionales de deuda soberana, movilidad eléctrica, energía y cambio climático. En particular, con los compromisos asumidos por el país en el Acuerdo de París y la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción por el Clima (los Principios de Helsinki; en particular el Principio N°3).

En segundo lugar, MIEM está liderando, junto al MA, el MEF y las empresas públicas ANCAP y UTE, una hoja de ruta para hacer del hidrógeno verde una fuente esencial de su matriz energética. Esta medida es un paso esencial en el sendero de descarbonización de la economía, particularmente en el sector de transporte pesado que funciona con combustibles fósiles.

En esa misma línea, en noviembre de 2020 el Banco Central del Uruguay se incorporó a la Red para Enverdecer al Sistema Financiero (*Network for Greening the Financial System* (NGFS)), una asociación global de bancos centrales, cuyo propósito es "ayudar a fortalecer la respuesta global requerida para cumplir los objetivos del Acuerdo de París y mejorar el papel del sistema financiero para gestionar los riesgos y movilizar capital para inversiones verdes y bajas en carbono en el contexto más amplio del desarrollo ambientalmente sostenible" [106].

Asimismo, se continúa trabajando para integrar la estrategia de financiamiento del Gobierno Central con la estrategia climática del país, tratando de capitalizar y potenciar, las fortalezas de Uruguay en los aspectos ambientales, sociales y de gobernanza (ESG por sus siglas en inglés). En este sentido, el MEF, el MA, el MIEM y el MGAP, con apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se encuentran trabajando en forma coordinada, en el diseño de un bono soberano vinculado a indicadores ambientales, sobre la base de compromisos de cambio climático que el país ha asumido internacionalmente.

106

https://www.ngfs.net/enhttps://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Paginas/BCU_Red_enverdecer_sistema_financiero_Resolucion2020.aspx

11. DEFENSA Y SEGURIDAD

Durante el año 2020, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el Ministerio del Interior (MI) desplegaron importantes operativos de apoyo a la contención de la pandemia, los cuales se resumen en el Capítulo 5 del presente informe. En este capítulo se presentan las otras acciones en pos de la defensa y la seguridad ciudadana, llevadas adelante por ambos ministerios durante 2020, así como las líneas de trabajo a desarrollar en los próximos años.

11.1 Actividades del año 2020

Desde el MI, el modelo implementado a partir de 1º de marzo estuvo orientado a la restitución del orden y el respeto como base de la convivencia, al respaldo jurídico y material de la Policía y a la plena aplicación de la Ley. Para ello se estableció un nuevo despliegue territorial de la policía, descentralizando el PADO (Programa de Alta Dedicación Operativa) e incrementando el patrullaje y los controles en la vía pública en todas las ciudades del país. La realización regular y con continuidad de los Operativos de Alto Impacto generó muy buenos resultados en materia de prevención, disuasión y represión del delito.

El énfasis ha estado puesto en la persecución del crimen organizado y trasnacional, lucha y combate frontal y sin tregua al narcotráfico y sus modalidades, microtráfico de drogas y trata de personas, el tráfico de armas y la atención a los delitos de abigeato en el medio rural. En este sentido, se mejoró la accesibilidad para la denuncia de delitos de abigeato mediante la habilitación de un servicio telefónico específico y su incorporación en el menú de denuncias disponibles en la aplicación móvil Emergencia 911 del MI.

En relación con la incorporación de nuevo equipamiento, se dispuso la instalación de 1.700 cámaras de videovigilancia en Montevideo y otros departamentos del país. Además, se arrendaron 500 parejas de dispositivos del tipo “tobilleras electrónicas”, se incrementó en 600 unidades la dotación de cámaras de video corporales y en 8.000 unidades la de chalecos antibalas.

En ámbito del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) se implementó el “Plan de Dignidad Carcelaria”, basado en tres ejes fundamentales: edilicio, educativo y salud e inclusión. A través del mismo, se busca mejorar las condiciones edilicias, el acceso a educación y formación de los reclusos y los controles y prevención en materia de salud.

En otro orden, mediante el artículo 56 de la Ley de Urgente Consideración, se creó la Dirección Nacional de Políticas de Género (DNPG) en el MI, lo que contribuyó a jerarquizar la temática de género a nivel institucional.

Al mismo tiempo, el MI continuó con el desarrollo del Programa “Pelota al Medio a la Esperanza”, reformulado a causa de la pandemia, que apuntó a profundizar el abordaje interpersonal, por medio de propuestas socio-educativas, logrando un acercamiento y reconocimiento con las familias e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, convirtiéndose en referentes territoriales en los barrios de influencia y en las cárceles. El Programa brindó un fuerte apoyo territorial a cientos de familias, otorgando canastas de alimentos, elementos de primera necesidad y prendas de abrigo por medio de la Campaña “Juntos para Abrigar”. También se logró conformar un nuevo espacio comunitario en Flor de Maroñas-Vida Nueva, lo cual permitió afianzar la presencia en un territorio donde se producían problemas de convivencia.

La Dirección Nacional de Bomberos mejoró el Sistema de Habilitaciones, lo que permitió que no se generaran atrasos en la obtención de las mismas. Además, se realizaron 1.753 inspecciones a establecimientos autorizados.

La Dirección Nacional de la Educación Policial (DNEP) dictó los cursos del año lectivo 2020, adaptándolos a la situación de emergencia sanitaria. Se aprobó el nuevo Plan de Estudios 2020 de la carrera universitaria para Oficial de Policía, Licenciatura en Seguridad Pública.

Las medidas vinculadas a la emergencia sanitaria no impidieron que se continuara con la labor de la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) donde se adaptaron rápidamente los procesos a las restricciones vigentes.

Por su parte, desde el MDN durante el año 2020 se trabajó en diversos ejes temáticos, con el objetivo de potenciar el accionar de las Fuerzas Armadas (FF.AA.).

Para fortalecer las capacidades de las FF.AA., en abril de 2020 se encomendó al Estado Mayor de la Defensa la elaboración de un diagnóstico de situación sobre el equipamiento disponible y las necesidades de renovación del mismo, estableciéndose las prioridades para su adquisición. Asimismo, en el marco de descentralización y readecuación de las FF.AA., se creó un Polo Educativo de la Fuerza Aérea en las instalaciones de la Escuela Militar de Aeronáutica y se trasladó el Comando General de esta Fuerza a las instalaciones de la vieja terminal del Aeropuerto de Carrasco. Se puso en marcha el proceso para la creación de la Base Naval oeste de la Armada Nacional en Fray Bentos, centro que se convertirá en referente para el cumplimiento de la formación de personal de la Armada Nacional en el litoral. También se inició un proceso de reformulación de la Ley Orgánica de las FF.AA., con el objetivo de presentar un proyecto de reforma con una visión moderna de la defensa nacional que cuente con el mayor consenso de los partidos políticos con representación parlamentaria.

En lo que refiere a la formación, mediante una comisión especial se dispuso el estudio de las transversalidades existentes en los planes y programas de las escuelas de formación militar, a fin de establecer núcleos académicos comunes. Se analizaron todas las condiciones de aptitud física para acceder a las escuelas. Se suscribió un acuerdo de cooperación con la Universidad de la República con el objetivo de colaborar en temas relacionados con la docencia, cultura, investigación, tecnología y conocimiento académico. Se firmó un acuerdo con el Ministerio de Educación y Cultura y el Plan Ceibal para posibilitar la formación en informática e inglés, así como ser parte del Programa “Jóvenes a Programar”.

Se continuó con el compromiso del país con el mantenimiento de la paz, contando con más de 1.000 efectivos desplegados en distintas misiones, fortaleciéndose la presencia de efectivos en Altos de Golán. Mediante las nuevas plataformas Hércules, se trasladó en forma directa a científicos y técnicos a la Antártida, así como insumos para el transcurso del año y se vacunó contra el COVID-19 a los compatriotas que permanecen en la Base.

Finalmente, con el objetivo de colaborar con la paz y unidad entre los uruguayos, se han entregado más de 120 copias de Tribunales de Honor a particulares e Instituciones y Comisiones que lo han solicitado, así como también a la Fiscalía General de la Nación y a la Comisión Especial de Derechos Humanos, Equidad y Género de la Cámara de Senadores. Asimismo, y luego de haber entregado la documentación, se ha publicado en la página web del ministerio, en el marco de una política de máxima transparencia.

11.2 Acciones a futuro

Para el periodo 2021-2024 los objetivos que se trabajarán desde el MDN, incluyen los siguientes temas:

- Reforma de la Ley Orgánica Militar.
- Continuar con el proceso de renovación del equipamiento del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.
- Atender, dentro de las posibilidades y en forma progresiva, la situación habitacional del personal subalterno que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad.
- Profundizar el proceso de descentralización de las FF.AA. a través de las obras de la Base Oeste de Armada a instalarse en Fray Bentos.
- Construcción de un polo educativo de la Fuerza Aérea en Pando.
- Creación de Hospital cogestionado entre el MDN y ASSE.

Por su parte, el MI focalizará sus acciones durante el 2021 en:

- Mantener a la seguridad pública como una prioridad y una preocupación constante del gobierno nacional.
- Continuar la implementación de acciones, planificaciones, directivas, protocolos y políticas orientadas a la reducción de los delitos, y con ello mejorar la calidad de vida y la seguridad de la población.
- Acrecentar la presencia policial, con mayor patrullaje, para la efectiva y eficaz disuasión, prevención y represión de delito.
- Continuidad en la realización de los “Operativos de Alto Impacto y de Control”.
- Lucha y combate, frontal y sin tregua, al narcotráfico en todas sus modalidades.
- Énfasis en la persecución del crimen organizado y trasnacional; el tráfico y trata de personas; el tráfico de armas; y el delito de abigeato.
- Mejorar la gestión de los recursos humanos y materiales con una línea estratégica operativa planificada y puesta en práctica.
- Mayor y mejor profesionalización y capacitación de la policía a través de la Dirección Nacional de la Educación Policial.
- Potenciar el “Plan Dignidad” en el ámbito del INR.
- Afianzar el nuevo rol de la Unidad Aérea Policial con un despliegue táctico operativo potenciado, con mayor número de horas de vuelo de patrullaje extendido, diurno y nocturno.
- Restablecer Seccionales y Destacamentos que estaban abandonados o cerrados en el interior del país.
- Potenciar el trabajo de la Dirección Nacional de Policía Científica y de la Dirección Nacional de Investigaciones.
- Reforzar la coordinación con la Fiscalía General de la Nación y el Poder Judicial.
- Potenciar las capacidades del personal policial en la detección de Lavado de Activos mediante un convenio de capacitación con el Banco Central del Uruguay.

12. INSERCIÓN INTERNACIONAL

La propagación de la pandemia COVID-19 afectó a los principales mercados mundiales, provocando incertidumbre generalizada en las corrientes internacionales de inversión, así como distorsiones en los flujos turísticos y en los movimientos de carga internacional. Por lo expuesto, en materia de inserción comercial desde el gobierno se apuntó a contribuir a los esfuerzos nacionales destinados a la recuperación de las corrientes de exportación, la captación de inversión extranjera y la identificación de nuevas oportunidades de proyección internacional para los sectores tradicionales y no tradicionales de exportación, funcionales a los intereses económico-comerciales del país.

Economías pequeñas como la uruguaya necesitan ser abiertas para obtener trayectorias virtuosas y sostenidas en materia de crecimiento y desarrollo económico. Con este objetivo, desde el gobierno se adoptó una estrategia proactiva en materia de apertura comercial y acceso a mercados.

Uruguay muestra un claro y persistente rezago con respecto a sus principales competidores comerciales en el acceso preferencial a otros mercados. En los últimos años, por ser catalogado como país de renta media alta por el Banco Mundial, Uruguay perdió la casi totalidad de preferencias a las que accedía vía el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en los países desarrollados. Por tanto, además de atender la situación coyuntural producto de la pandemia, este gobierno se ha ocupado en promover una política comercial que logre mejoras en las condiciones de acceso a mercados para los sectores productivos, de modo de acceder en las mismas condiciones que su competencia chilena, australiana o neozelandesa, a modo de ejemplo.

En cuanto a la institucionalidad de la política de comercio exterior y atracción de inversiones, el gobierno está trabajando en un nuevo marco. A través de la Ley de Presupuesto se retomó la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) y se eliminó la existencia de estructuras paralelas redundantes y burocráticas (Transforma Uruguay) cuyas competencias se superponían con las competencias de los Ministerios. La nueva institucionalidad tiene como objetivo dotar de mayor coordinación y división de tareas a los Ministerios sectoriales, al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). Se buscó que el MEF retome su rol de articulador interno en la definición la posición nacional en materia de política comercial y atracción de inversiones y potenciar el rol de la Cancillería como articulador externo de la posición nacional.

En lo que hace al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el gobierno nacional entiende que este debe de servir para potenciar las fortalezas y atenuar las debilidades estructurales de sus países miembros. La pertenencia al MERCOSUR debe impulsar los mecanismos tendientes a hacer de estas instancias verdaderos motores y no anclajes para la inserción comercial internacional del país. El mundo ha cambiado drásticamente respecto a la década del 90 del siglo pasado. El comercio internacional ya no es un mero flujo de bienes, sino que es un flujo de bienes-servicios e ideas. Los criterios que se establecieron para negociar en conjunto preferencias en bienes y el Arancel Externo Común (AEC) parecen haber sufrido cambios drásticos producto del cambio técnico y la globalización.

Si se ponen condiciones únicas y rígidas en materia de negociación con terceros y se establece un AEC desproporcionadamente elevado en la comparación internacional a países con realidades productivas y necesidades de acceso a mercados muy diferentes, se profundiza la desigualdad y aumentan las asimetrías estructurales.

El MERCOSUR económico comercial funciona como una zona de libre comercio imperfecta, la preferencia arancelaria es otorgada con la presentación de un certificado de origen. Nunca se cumplió la deseada libre circulación de bienes establecida en el Tratado de Asunción. Por tanto, al no existir la libre circulación de bienes, no se presentan problemas de triangulación al negociar acuerdos individualmente o a velocidades diferentes.

En este momento, el MERCOSUR se encuentra en un análisis y una reflexión profunda sobre el AEC y la negociación conjunta de preferencias comerciales en bienes con terceros mercados. Desde el gobierno uruguayo se promueve una estrategia consistente en modernizar el MERCOSUR y adaptarlo a las características del comercio exterior del siglo XXI. Se busca dotar al bloque de mayor flexibilidad a los efectos de retomar cierta autonomía sobre la política comercial, específicamente en lo que refiere a las negociaciones de acuerdos comerciales que establezcan preferencias arancelarias en materia de bienes. Se busca potenciar el MERCOSUR dando a sus socios mayores flexibilidades para determinar con qué países y en qué formatos negociar.

Asimismo, se ha avanzado en distintos aspectos que hacen al funcionamiento del bloque. A modo de ejemplo, se ha continuado trabajando en la elaboración de un Protocolo de Comercio Electrónico, con el objetivo de concretar un marco jurídico intra MERCOSUR para fortalecer el mercado digital regional. Se están llevando a cabo trabajos para actualizar el texto del Régimen de Origen MERCOSUR y Requisitos de Origen MERCOSUR, a efectos de adecuar este instrumento relevante para la aplicación de las concesiones de desgravación arancelaria concedidas por los Estados Partes en su comercio recíproco.

Durante 2020 se avanzó en la revisión y actualización de la estructura institucional del MERCOSUR. A la luz de la situación presupuestal y la crisis originada por la pandemia, se hace necesario repensar el rol de los Institutos y órganos con presupuesto propio que integran el MERCOSUR, atendiendo la relación presupuesto/producto y la adecuación de las actividades a un MERCOSUR con menos presencialidad y desplazamientos que en el pasado.

Ante las dificultades enfrentadas para alcanzar la plena conclusión de las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea y el acuerdo alcanzado con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), este año se han realizado todos los esfuerzos para avanzar en aquellos temas en los que aún deben hallarse entendimientos y en la revisión legal de los acuerdos, para posteriormente estar en condiciones de aspirar a la firma y ratificación.

Asimismo, se ha trabajado para mantener activos los cuatro procesos de negociación comerciales abiertos (Canadá, Corea del Sur, Singapur y Líbano) mediante negociaciones comerciales virtuales, con el fin de mitigar la parálisis mundial generada por la pandemia. Del mismo modo, durante el año en curso se continuó fomentando diálogos exploratorios con otras contrapartes, como Vietnam, Indonesia, los países de Centroamérica, con el ánimo de generar condiciones para posibles futuras negociaciones comerciales.

En cuanto a otras acciones vinculadas a la política de comercio exterior, la participación del país en los Organismos Económicos Internacionales se enmarcó en una estrategia funcional al objetivo de encontrar espacios de diálogo con socios comerciales actuales y potenciales, a fin de posicionar los intereses económico-comerciales del país. Se dio seguimiento a las diversas temáticas abordadas en los Organismos Económicos Internacionales en los que Uruguay es miembro[107].

[107] A saber: Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Mundial de

Al mismo tiempo, tanto desde el MRREE como desde el MEF se buscó dar respuesta al sector privado nacional, ante su demanda de interacción para definir, planificar y ejecutar la política comercial. En ese sentido, se inauguraron instancias de diálogo público – privado en el MRREE para abordar los diferentes temas de la agenda de inserción económica internacional, incluyendo las mesas sectoriales. Asimismo, desde el MEF se recibieron a distintos actores del sector privado a efectos de atender sus consultas respecto a diversos temas vinculados a las políticas de comercio exterior. Se destaca también la celebración de la XX Comisión Económica, Comercial y de Cooperación Uruguay-China, en la cual se abordaron asuntos que apuntan a la intensificación de las exportaciones en sectores claves, tales como la agroindustria y la posibilidad de exportar productos con mayor valor agregado, diversificando la canasta comercial. También se consideraron las oportunidades y sinergias en otras áreas relevantes, entre ellas el comercio de servicios, inversiones y turismo.

Uruguay continúa su acercamiento a los países de la Alianza del Pacífico. En tal sentido, ha manifestado su interés por alcanzar el estatus de Estado Asociado.

Adicionalmente, se continúa trabajando en la negociación y conclusión de acuerdos que se encuentran en etapas avanzadas, buscando identificar también nuevas oportunidades de diálogo para iniciar nuevos procesos de negociación que enriquezcan la relación bilateral con socios comerciales. A modo de ejemplo, se destacan los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con Arabia Saudita, Nueva Zelanda y Turquía; Acuerdos para Evitar la Doble Imposición Tributaria con Países Bajos, y Colombia; y Acuerdos de Cooperación y Asistencia Mutua en Materia Aduanera con Japón, Sudáfrica, y Canadá.

la Propiedad Intelectual (OMPI), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), entre otros.

13. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y COMPROMISOS DE GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

El gobierno nacional que asumió el 1º de marzo de 2020 está abocado a continuar promoviendo y profundizando una reforma del sector público comercial, industrial y financiero en el marco de una estrategia de desarrollo productivo sostenible del país. Para las Empresas Públicas (EEPP), el objetivo es mejorar su eficiencia, las que deberán actuar como motor del desarrollo económico y social, al servicio de los ciudadanos con servicios de calidad a precios competitivos. Para ello, se promovieron:

1. Cambios en la gobernanza de las EEPP. Sin ser exhaustivos se destacan:

- La reformulación de los manuales presupuestarios para el período 2020 – 2024 con énfasis en el proceso de planificación estratégica y su expresión en el plan operativo anual y en indicadores de gestión enfocados en la eficacia; eficiencia, calidad y economía;
- La continuación de la política de elaboración de Compromisos de Gestión en coordinación con las políticas macroeconómicas y sectoriales correspondientes;
- La delimitación de los roles de las EEPP que desarrollan los servicios y reglan los mercados y de los Ministerios que deben fijar las políticas públicas con énfasis en el mercado de: (i) combustibles, evidenciado en la Ley de Urgente Consideración (LUC) en relación a la presentación de una propuesta integral de revisión del mercado de los combustibles, acompañado de la transparencia en la fijación de precios; (ii) sector portuario con la transferencia a la Administración Nacional de Puertos (ANP) de la gestión de los puertos deportivos (LUC) y (iii) agua potable y saneamiento mediante la creación del Ministerio de Ambiente (MA).
- El fortalecimiento de la independencia y funciones regulatorias de las unidades regulatorias como la Unidad Reguladora de Servicios de Agua y Energía (URSEA) y la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), reflejados en los artículos Nº238 a Nº255 y Nº256 a Nº275 de la LUC como asimismo en los artículos Nº703 a Nº712 y Nº713 a nº718 de la Ley N°19.924;
- El cumplimiento de los objetivos económicos (aportes de dividendos, nivel de endeudamiento, inversiones) teniendo en cuenta las diferencias que existen entre ellas. Entre las modificaciones introducidas cabe mencionar los artículos Nº213 y Nº214 de la LUC en relación al destino de las utilidades del Banco República Oriental del Uruguay (BROU) y de los excedentes del Fondo de Estabilización Energética (FEE) para el financiamiento de proyectos productivos sustentables y obras de infraestructura, así como el artículo 233 de la misma Ley en relación a las operaciones de financiamiento;
- El fortalecimiento de las funciones de contralor y mejora en el procedimiento de las compras mediante la creación de la Agencia Regulatoria de las Compras Estatales, sustitutiva de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, y la obligación de presentación de planes anuales de compras (artículos Nº329 a Nº339 de la LUC);
- El fortalecimiento del servicio civil otorgándole la facultad de destinar delegados en los entes autónomos (EEAA) y servicios descentralizados (SSDD) con la finalidad de fortalecer la política de administración de personal (artículos Nº340 a Nº345° y Nº347 de la LUC);
- La creación de un marco normativo que permita limitar y ejercer controles efectivos sobre el conjunto de empresas subsidiarias que funcionan en el régimen de derecho

privado, reflejado en los artículos Nº276 a Nº28° de la LUC, así como en el artículo Nº747° de la Ley N° 19.924 que incluye a las personas públicas no estatales.

2. Transparencia de la Gestión. La mejora en la gobernanza se acompañó de una política de transparencia y difusión sistemática de información en lo que respecta a:

- La obligación de publicación de los estados financieros auditados tanto de los EEAA y SSDD, como de las sociedades comerciales que sean tenedoras de acciones; objetivos de gestión y su grado de cumplimiento; remuneraciones de los directores y gerentes, entre otros aspectos dispuestos en los artículos Nº286 a Nº290° de la LUC.
- La difusión pública de los criterios de fijación de los retornos sobre el capital exigidos a las EEPP y su grado de cumplimiento, recogida en el artículo Nº740 de la Ley N° 19.924 con un mínimo del 4% para la tasa de retorno recogido en la Nota N° 016/C/21 de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y
- La disposición del artículo Nº743 de la Ley N°19.924 que señala que los presupuestos deben concluir su procedimiento de aprobación previo al inicio del ejercicio en que deben aplicarse.

3. Apertura el Mercado de Capitales. El artículo 285 de la LUC dispuso que las sociedades anónimas con participación estatal deberán promover, siempre que las condiciones lo permitan, la apertura de una parte minoritaria de su capital accionario mediante la suscripción pública de acciones.

4. Reorientación de los Negocios. Habida cuenta que el portafolio de negocios de algunas EEPP incluye actividades que están fuera de su objeto específico, la LUC previó en su artículo Nº 277, el análisis del objeto social de las sociedades anónimas de propiedad de los EEAA o SSDD a fin de verificar que sus actividades se ajusten al objeto definido. Asimismo, se realizaron consultorías de gestión a fin de analizar el desempeño de las EEPP.

5. Fomento de la Competencia. Dada la experiencia habida con empresas abiertas a la competencia, se promovió una apertura en el mercado de los combustibles en el puerto de Montevideo o en cualquier otro puerto de propiedad u operado por la ANP y en las zonas de alijo a efectos del aprovisionamiento de buques y embarcaciones, así como para cualquier otra operación de tránsito (artículo Nº 320 de la Ley N° 19.924). Por su parte, también se promovió la apertura en cualquier aeropuerto internacional únicamente para la provisión de aeronaves con fines comerciales y con destino a los aeropuertos ubicados fuera del territorio nacional (artículo Nº321 de la Ley N° 19.924).

Finalmente, los lineamientos generales para la Iniciativa Presupuestal 2020 establecieron la reducción global del 15% en términos reales de la ejecución en bienes y servicios respecto a 2019, con excepción de aquellos que dependen directamente del nivel de actividad y no sean controlables por las Empresas; la eliminación del 100% de las vacantes existentes al 31 de diciembre de 2019 y de los 2/3 de las vacantes a generarse entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2020, salvo excepciones debidamente justificadas (personal de la salud; de la refinería y otras áreas estratégicas); limitación al 60% de las renovaciones de los contratos a términos, becarios, pasantes y arrendamientos de obra, así como del personal de confianza del Directorio sobre lo ejecutado en 2019; reducción de al menos un 5% de las horas extras y la no aceptación de nuevos regímenes de retiros incentivados ni de nuevas reestructuras salvo las de costo cero.

A su vez, las metas de inversión para el ejercicio 2020 fueron acordadas oportunamente con la OPP y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sujetos a los estudios de rentabilidad financiera y económica- social de acuerdo al régimen del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) creados por los artículos 22° a 25° de la Ley N° 18.996.

Los resultados en materia de metas e indicadores de los **Compromisos de Gestión** del ejercicio 2020, de acuerdo a lo informado por OPP, se reportan a continuación:

AFE 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Reducción Egresos Operativos	15%	28%	
2. Presentación de estados financieros 2019 consolidados dentro del plazo legal	26/04/2020	24/04/2020	
3. Nivel de inversiones respecto de la ejecución promedio 2015-2019	< 85%	0,1%	
4. ROA	> -15%	-8%	
5. Resultado global del Programa financiero	> $ -672:	$ -638:	
6. Velocidades máximas promedio (VMP)	> 37,9 km/h	34,0 km/h	
7. Reducción de Longitud Vía con Precaución/Long. Total	> 7,3 km	7,2 km	
8. Señalización (Señales en Ss/Señales totales)	>98%	95%	
9. Comunicaciones (Equipos en servicio/Total de equipos)	>97%	97,4%	
10. Disponibilidad del AUV - tiempo de caída anual	< 360 minutos	30 minutos	
11. Obras Líneas Litoral	Informes de avance trimestral entregados antes del 15 del mes siguiente	100%	
12. Reducción Horas Extras	Reducción 40%	76,46%	
13. Capacitación impartida para utilizar nueva maquinaria de infraestructura	Informes favorables		No aplica*
14.Implementación del mecanismo de evaluación de desempeño individual	Implementación Piloto al 31/12	11/12	
15.Eliminación de vacantes	100% de vacantes al 31/12/2019 y 66% de vacantes generadas durante 2020	100% y 66%	

** No se adquirió nueva maquinaria.*

ANC 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Asistencia Financiera	No superar monto acordado en PF	$1.465.218.400	
2. Mantenimiento Deuda Comercial	Saldo Acred. Com. < a 31/12/2019 a mismo nivel de precio	-33,30%	
3. Gastos de Publicidad y Propaganda (Exc. Canje)	≤ a 85% de lo ejecutado 2019 a mismo nivel de precio ($ 1.901.000)	273.684	
4. Cobertura vacantes	Vacantes 2020, ocupación <33%	0%	
5. Ingresos en Régimen de Competencia	NO SPU ≥16% Ingresos ANC	20,7%	
6. Satisfacción de Clientes Corporativos	≥7,5 en escala 1-10	8,05	
7. Satisfacción de Clientes Red Nacional Postal	≥8,7 en escala 1-10	9,2	
8. Cobertura Territorial (Poblaciones > 500 habitantes)	> 98%	99,18%	
9. Modernización del operador designado	Tener en funcionamiento PLP en último trimestre 2020	Cumplido el 9 noviembre 2020	
10. Inversiones 2020-2024	85≤INV 2015-2019≤100%	60,62%	
11. Utilización energías renovables	Operativa de la PLP permitirá ser más eficientes por la tencnología allí utilizada (paneles, led, grifos automáticos)	Cumplido el 9 noviembre 2020	
12. Incrementar uso expediente electrónico	Implementar uso en 3 jefaturas del interior del país	Activa las jefaturas de San Jose, Colonia y Soriano	

** SPU Servicio Postal Universal.*
***PLP Planta Logística Postal.*

ANCAP 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Ahorro Gastos Gestionables	US$ 4.096.000.000	US$ 4.003.000.000	
2. ROA (Ancap Individual)	-6,0%	-0,83%	
3. ALUR - Costo Producción Biodiesel	≤US$ 1.044/m3	US$ 971/m3	
4. ALUR - Costo Producción Etanol en Bella Unión	≤US$ 2.304/m3	US$ 1.684/m3	
5. ALUR - Costo Producción Etanol Paysandú	≤US$ 831/m3	US$ 674/m3	
6. Costo Financiero Inventario de Crudo y Derivados	95% (5% reducción)	86,34%	
7. DUCSA - EBITDA/Ingresos Brutos	2,35%	2,5%	
8. Ejecucion de inversiones de acuerdo a PF *	555 millones $	518 millones $	
9. Eliminación de 2/3 de las vacantes**	80	80	
10. Portland: costo logístico de abastecimiento a plantas	586 $/ton	536 $/ton	
11. Portland: costos energéticos de produccion	905.20 $ /ton	730 $/ton	
12. CDP: EBITDA/Ingresos Brutos	3,5%	1,0%	
13. Resultado Global Programa financiero	4730 millones $	1.126,3 millones $	
14. Compra de Biocombustible	138.600.000 U$S	139.006.000 U$S	

**Si bien la meta inicial era 505 millones, la misma se aumento 10 %, debido a que el monto inicial no incluía el IVA.*

***Si bien dicho compromiso se pone como cumplido, cabe remarcar que a la fecha formalmente se han eliminado 57 vacantes, las 23 restantes, estan a la espera de la finalización de concurso, y de esta manera eliminar las vacantes que restan.*

ANP 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Indice ROA (Resultado Neto /Activo Total Promedio)	≥5%	8,55%	
2. Déficit Global	≤ $ 2.400.000.000	$ 1977.256.884	
3. Recursos Humanos - Eliminación de vacantes generadas entre 01/01/2020 y 31/12/2020	≥ 66,67% eliminadas	66,67% eliminadas	
4. Recursos Humanos - Reducción de Horas Extras	≤ 95% Ptadas 2019	69,58%	
5. Gastos en Bienes y Servicios -reducción del nivel de gastos	≤ 85 %	72,84%	
6. Gastos en Personal de confianza del Directorio	≤60% Ejecutado 2019	39,20%	
7. Tiempo de Espera de Buques	≥ 88%	96,81%	
8. Movimiento de Contenedores (Medido en TEUS)	≥ 650.000	768.328	
9. Infraestructura Marítima: Cota Dragado	≥ -12 Metros	-12	
10. Infraestructura Terrestre	≥ 66%	100,00%	
11. Ejecución de Inversiones	Entre 85% y 100% s/Pto. 2020	86,39%	
12 .Implementación de nuevo SOFTWARE	≥ 66%	100,0%	

ANTEL 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Resultado Global del Programa Financiero	Superávit global de la ejecución financiera ≥ $ 1.947:721.000	$ 2.461:363.308	
2. Rentabilidad sobre Activos	R.Neto / (Activo cont. 2019 + Activo cont. 2020)/2 ≥ 9%	13,00%	
3. Grado de Cumplimiento de Inversiones con criterio Caja **1*	Inversiones IVA incl. 2020 ≤ US$ 109:000.000	U$S 108:913.567	
4. Reducción de Costos Operativos en relación al año 2019, en términos reales **2*	1 - (Ejec. Grupos 1+2 excl. Tributos Prog. Oper 2020 / Ejec. Grupos 1+2 excl. Tributos Prog. Oper 2019 a pp 2020) ≥ 15%	14,75%	
5. Evolución de las vacantes **3*	(Vacantes eliminadas 2020 / Vacantes Gen 2020) ≥ 67%	66,67% (240/360)	
6. Conectividad Internet Fijo cada 100 Hogares	(Cant. Servicios Datos Fijos Residen / Cant. Hogares del país) ≥ 81,5%	83,00%	
7. Cobertura Territorial LTE	% área territorio nacional excl. el marítimo con nivel señal LTE mayor o igual a -115dBm ≥ 93%	90,00%	
8. Tasas de Reclamos Promedio Anual	Prom. Anual tasas mensuales reclamos cerrados T Fija, Móvil y Datos ≤ 2,3%	1,83%	

**1 - No se considera inversión en espectro por US$ 25:820.319. La empresa padeció en error en la información incluida en Ejecución 2020 (error en valor meta y valor cumplimiento que incluyen espectro). Se detallan valores corregidos por OPP.*

**2 - Se padeció en error en la fórmula de cálculo en el Decreto (numerador y denominador invertidos y se omitió incluir la palabra "Ejecución" en el denominador original). Se muestra fórmula corregida. Asimismo la Empresa padeció en error en la información incluida en Ejecución 2020 (fórmula cálculo y valor cumplimiento). Se muestran valores corregidos por OPP. Se alcanza un porcentaje de cumplimiento de prácticamente 15%, se da por cumplido. Si sólo se consideran partidas limitativas se alcanza un valor de 14,41%, también se consideraría cumplido.*

**3 - Se padeció en error en el valor meta en el Decreto (signo ≥ invertido). Se detalla valor meta corregido. La Empresa padeció en error en la información incluida en Ejecución 2020 (fórmula de cálculo). Se aprobó la eliminación de vacantes según RD Nº 577/21 de fecha 19 de mayo de 2021, posterior a la presentación de la Ejecución 2020.*

ANV 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Recaudación Bruta de Fideicomisos	≥ $ 2.500	$ 2.711	
2. Recaudación Bruta de Carteras Créditos MVOTMA	≥ $ 1.150	$ 1.453	
3. Disminución de Costos Operativos	≤ 2,25	1,98	
4. Morosidad de Carteras de Fideicomisos	Mejorar o al menos no superar el mayor valor registrado durante el período declarado de emergencia sanitaria. (Máx. registro de Morosidad 18.1% en JUN 2020)	13,70%	
5. Morosidad de Carteras MVOTMA	Mejorar o al menos no superar el mayor valor registrado durante el período declarado de emergencia sanitaria. (Máx. registro de Morosidad 18.3% en JUN 2020)	14,20%	
6. Gestión de Proyectos de Cooperativas de Vivienda del MVOTMA	100% de solicitudes de estudio informadas en plazo, con límite de 100 viabilidades, 100 estudios de anteproyectos y 75 proyectos ejecutivos estudiados en el ejercicio	100,00%	
7. Gestión de Proyectos de Obras por Licitación del MVOTMA	100% de solicitudes de estudio informadas en plazo con límites de 20 estudios de ofertas por trimestre y 15 visados de proyectos en el ejercicio	100,00%	
8. Refacción de Viviendas a comercializar (Fideicomisos)	Realización del 100% de las intervenciones solicitadas sujeto a la disponibilidad de recursos económicos y de servicios pertinentes	96,00%	
9. Aplicación de la Ley 18.795	90% de proy ingresados estudiados por la Oficina del inversor en un plazo ≤ 15 días	86,00%	
10. Regularización Notarial de Inmuebles en Complejos Habilitaciones	6 conj habitac incorporados a PH	100% 6 CHs con 344 viv	
11. Gestión de custodia de inmuebles libres en cartera FIDES	100% de inmuebles a custodiar por Casa Central en el ejercicio 2020 con un sistema de control de cumplimiento y monitoreo	97,00%	

BCU 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Implementación del requerimiento del colchón de capital anticíclico	100%	100%	
2. Regulación de plataformas de financiación colectiva	100%	100%	

BHU 2020	META	VALOR	CUMPLIMIENTO
1. Colocar préstamos en cumplimiento del flujo de fondos acordado	≥ UI 900: , con un piso de UI 600 millones, a partir del cual se consideran reestructuras especiales	UI 427	
2. Mantener el liderazgo del mercado de préstamos hipotecarios	Lograr la participación de mercado definida según el comportamiento del mismo (dinámico, entancado o moderado) 40%-50 %	25,71%	
3. Satisfacción de Clientes en atención personalizada en el proceso de otorgamiento de crédito	> 80%	85,0%	
4. Mantener los niveles de morosidad de la cartera en relación a la media de mercado	≤ 2,5 % cartera total	1,64%	
	≤ 1,3%	0,70%	
5. Cambio Core Bancario	100% - Implementar las fases aprobadas por Directorio	80,00%	
6. Fortalecer el sistema integral de riesgos	Formular y/o actualizar las políticas y elaborar procedimientos e instructivos de la gestión de riesgos no financieros en particular de LAFT	Política, procedimientos e instructivos revisados, algunos con registro en MVD y otros sin cambios	
7. Preservar el patrimonio	ROE ≥ 2%	8,21%	
8. Cumplimiento de Inversiones	≥ 85%	56,84%	

BPS 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Grado de Cumplimiento de Inversiones (ejecución de inv.)	≤ $ 605.909.640	$ 582.195.067	
2. Reducción Costos Operativos : Ejecución 2020/ Ejecución 2019	≥ 15%	18,71%	
3. Tiempo de Otorgamiento de Jubilación *	≥ 85%	87,5%	
4. Tiempo de Otorgamiento de Pensión por Sobrevivencia *	≥ 89%	90,09%	
5. Tiempo de Otorgamiento de Pensión Invalidez *	≥ 62%	69,01%	
6. Tiempo de Otorgamiento de Pensión por Vejez *	≥ 87%	94,94%	
7. Tiempo de Readjudicación de Viviendas en Montevideo **	≤ 100 días	93 dias	
8. Tiempo de Readjudicación de Viviendas en el Interior ***	≤ 130 días	112 dias	
9. Variación de los Puestos de Trabajo ****	≥ -4,15%	-2,49%	
10. Gestión de la Cartera Morosa: Peso relativo de montos adeudados respecto de recaudados	≤ 3%	3,09%	
11. Gestión de Cobro en Vía Judicial: Tiempo promedio de inicio de acciones judiciales	≤ 50 días	44 días	
12. Fiscalización: empresas fiscalizadas con irregularidades respecto al total de empresas fiscalizadas	≥ 63%	64,93%	
13. Prestaciones de Activos (Mide las prestaciones de activos en las erogaciones totales a precios ene-dic 20)	(1) 8,99%	8,70%	**N/A**
14. Participación de las Contribuciones Especiales a la Seguridad Social (CESS) en el financiamiento de las Prestaciones IVS (relación CESS sobre Prestaciones IVS a precios ene-dic 20)	(1) 60,64%	60,05%	**N/A**

** % de otorgamiento en 90 días o menos.*

*** % de readjudicación en 110 días o menos.*

**** % de readjudicación en 130 días o menos.*

***** Mide la variación de la Nómina de Puestos de Trabajo validadas en relación a la variación de la Tasa de Empleo. Dic.20 /Dic.19.*

(1) No constituyen metas sino valores de referencia.

BROU 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Ejecución de Inversiones	< 0,85 del promedio 15-19	83%	
2. Gestión del Costo Operativo			
2.1. Gasto en Bienes y Servicios Limitativos*	Reducción ≥ 8,5%	11%	
2.2. Gastos de Publicidad y Propaganda	Reducción ≥ 15%	22%	
3. Reducción de Vacantes**	Eliminación 2/3 vacantes generadas 2019	66,7%	
4. Reducción de Horas Extras	≥ 5%	27,00%	
5. Perspectiva Financiera			
5.1. Rentabilidad/Patrimonio Promedio	≥ 28,8%	26,3%	
5.2. Índice de Morosidad	≤ 7,1%	4,9%	
6. Perspectiva Comercial			
6.1. Crecimiento de la cartera de préstamos de corporativo en todos los segmentos	U$S 260:9	U$S 156:	
6.2. Rentabilizar clientes personas físicas - Colocación de tarjeta Mastercard	30.000 tarjetas colocadas	30.986	
6.3. Rentabilizar clientes personas físicas - Consumo promedio	U.I. 5.000	U.I. 13.354	
7. Perspectiva Procesos - Tiempo proceso de crédito clientes PLAFOND > A U$S 200.000	5,00%	17,00%	
8. Perspectiva de Aprendizaje y Desarrollo - Programa de desarrollo de habilidades de gestión y comunicación para las áreas y puestos claves priorizados	100 participantes	125 participantes	

* Se considera waiver que incorpora en la base de cálculo egresos que estaban incorporados en inversiones en 2019, en el marco del proyecto CORE.

** Se otorgó waiver para las áreas críticas, donde el llenado de vacantes se mantuvo en el 100%.

BSE 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. ROA	X ≥ 1%	1,48%	
2. Evolucion de Ventas	X ≥ 1%	1,75%	
3. Rentabilidad real promedio del portafolio de inversiones en Activos Financieros	X ≥ 3%	4,28%	
4. Capital Mínimo - Margen de Solvencia	X ≥ 1,5	1,65	
5. Ejecución de inversiones	85% ≤ x ≤ 100%	101,16%	
6. Reducción de Costos Operativos	X ≤ 91 %	96,94%	
7. Meta presupuestal respecto a Vacantes	≥ 66,67 %	66,67%	

CASINOS 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Resultado de Juego Anual sobre ejecución 2017	2,66%	-52,00%	
2. Resultado por clase de juego 2.1. De Paño	0,2%	-45,00%	
2. Resultado por clase de juego 2.2. Slots	2,80%	-29,00%	
3. Resultado por clase de juego / Resultado total 3.1. Slots	96,0%	97,0%	
3. Resultado por clase de juego / Resultado total 3.2. De Paño	4,00%	3,00%	
4. Resultado de juego por sistema / Resultado total 4.1. Mixto	69,00%	67,00%	
4. Resultado de juego por sistema / Resultado total 4.2. Tradicional	31,00%	33,00%	
5. Presupuesto operativo / Ingresos del giro	73,0%	124,00%	
6. Transferencias a RRGG / Resultado presupuestal	91,5%	no corresponde	
7. Transferencias a RRGG / Ingresos de juego	19,70%	no corresponde	
8. Transferencias / Ingresos de juego 8.1. Por distribución de utilidades (salvo RRGG)	1,80%	0,00%	
8. Transferencias / Ingresos de juego 8.2. Apoyo actividad hípica	5,30%	10,50%	
9. Slots operativos/Slots totales	98,0%	no corresponde	Por protocolo se utilizan solo 55% del parque de slots
10. Slots on line/Total de slots sistema tradicional	100%	100,00%	
11. Mejoras edilicias/Ingresos del juego	7,2%	0,001%	
12. Edad promedio de los slots 12.2. Desde 31/12/2009	100%	97,00%	
13. Cantidad de slots /Cantidad de funcionarios	7 Slots	no corresponde	Carece de sentido estos indicadores dado que los factores que incidieron en los resultados de juego durante el ejercicio, excede al desempeño de los funcionarios.
14. Resultado por clase de juego/ Cantidad de clase de funcionarios 14.1. Por cada funcionario de Slots.	$8:021/func. Slots	no corresponde	
14. Resultado por clase de juego/ Cantidad de clase de funcionarios 14.2. Por cada funcionario Especializado	$1.736/func.espec.	no corresponde	
15. Ingresos del giro/Cantidad de funcionarios	$ 5:351/funcionario	no corresponde	
16. Horas de capacitación interna/Total de funcionarios	1 hora	2hs	
18. Participación en Cursos/ Cantidad de Funcionarios	50%	2 participacion/func	
Los tres primeros indicadores se ven afectados por el cierre de salas debido al COVID-19			

Cabe resaltar que gran parte del cumplimiento de los objetivos de los Casinos se vieron resentidos por las restricciones a la movilidad implementadas por la pandemia.

INC 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1) Ejecución de Inversiones en materia de adquisición de tierras	> 90 ≤ 100%	95,50%	
2) Ejecución de Inversiones estratégicas (vinculadas con la calidad y fortalecimiento colonias) 3.7 del programa 202/004 - Indemnización de mejoras, 3.8 del programa 202/001 - Construcción, mejoras y reparaciones , 4.2 del programa 202/005 - Préstamos a largo plazo	> 90 ≤ 100%	3,7 - 60% 3,8 - 95% 4,2 - 70%	
3) Reducción de Costos Operativos	≤ 15%	-15,43%	
4) Reducción de Horas Extra	<=5%	-11,71%	
5) Gastos Publicidad y Propaganda	<=100%	61,89%	
6) Evolución Plantilla del Personal	<=33%	0,00%	
7) Cobranza deudores	Meta (m): 96% del cobro de las rentas originadas en el año 2017.-	96,82%	
8) Perspectiva de procesos. Disminuir el tiempo de elaboración del proyecto colonizador	Meta 1= 290 días para período 1.- Meta 2 = 90 días para período 2.-	282 días 76 días	
9) Perspectiva de procesos. Cumplimiento del tiempo promedio de adjudicación de fracciones con relación al tiempo meta.	150 días, sobre la base de 50 llamados en el año. Si son más, el tiempo meta se prorratea linealmente	73,00%	

OSE 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. ROA (Resultado Ejercicio/Activo Promedio)	≥ 0,01%	0,65%	
2. Índice de Recaudación. (Ing. Recaudados/Ing. Facturados)	≥ 96,5%	95,91%	
3. UH saneamiento/100 m redes saneamiento	≥ 10	10,03	
4.1. Calidad de Agua -Fisicoquímicos	≥ 96,5%	96,68%	
4.2. Calidad de Agua -Bacteriológicos	≥ 97%	97,23%	
5. Porcentaje Aprobación de Imagen	≥ 72%	66,00%	
6.1 Agua Facturada/Agua Disponible a la distribución	≥ 49	48,40	
6.2 Agua Facturada/Agua Disponible a la distribución Montevideo	≥ 44,9	44,10	
6.3 Agua Facturada/Agua Disponible a la distribución Interior	≥ 52,9	52,50	
7. T90 de Reparación de Pérdidas	≤ 6	7,00	
8. T90 Reclamos Operativos sin Agua (horas)	≤ 36	36,90	
9.1 Cobertura de Agua (% Población Urbana)	≥ 98,8%	98,83%	
9.2 Cobertura de Agua (% Población Total)	≥ 94,6%	94,6%	
10. Cobertura Saneamiento (% Población Urbana)	≥ 50,8%	50,79%	
11. Gastos en Horas Extras (valores enero-diciembre 2020)	Tope $ 69.492.421	$ 56.426.277	
12. Gastos Gestionables (valores enero-diciembre 2020)	Tope $ 2.570.614.945	2.618.718.095	
13. Reducción gastos en personal de confianza del Directorio	Tope $ 5.371.153	3.700.605	
14. Inversiones	85% ≤ x ≤ 100%	106,19%	
15. Eliminación de Vacantes.	≥ 66,67 %	66,7%	

UTE 2020	Meta	Valor	Cumplimiento
1. Ejecución de Inversiones	≤100%	100,00%	
2. Reducción de Costos Operativos	-10,7%	-11,70%	
3. Rentabilidad (ROA)	≥2,9%	3,36%.	
4. Superávit / Déficit de las EEPP	≤US$ -96:348	US$ -59:030	
5. Cobrabilidad	≥97,5%	97,50%	
6. Costo Medio de Generación	≤US$ 56,4	US$ 55,4	
7. Pérdidas de Distribución y Comercial	≤19,9%	18,3%	
8. Tiempo de corte (horas)	≤10,10	8,57	
9. Frecuencia de corte (horas)	5,5	5,54	
10. Evolución Plantilla Personal	6.302,0	6.302,0	

Finalmente, el cumplimiento general por empresa y su comparativo con el cumplimiento del año 2019 se reporta a continuación:

Cuadro comparativo Cumplimiento de CG		
En % de cumplimiento		
Empresas	Año 2019	Año 2020
AFE	70%	79%
ANCAP	70%	79%
ANC	85%	100%
ANP	54%	100%
ANTEL	80%	88%
ANV	100%	100%
BCU	100%	100%
BHU	50%	56%
BPS	100%	92%
BROU	81%	83%
BSE	100%	71%
CASINOS	59%	53%
INC	83%	75%
OSE	41%	53%
UTE	89%	90%
Total (prom. simple)	**77,5%**	**81,2%**

14. GESTIÓN PRESUPUESTAL

14.1 Análisis del gasto presupuestal 2020

El gasto presupuestal en 2020 ascendió a 631.493 millones de pesos, lo que significó una disminución de 2,0% en términos reales respecto al año anterior.

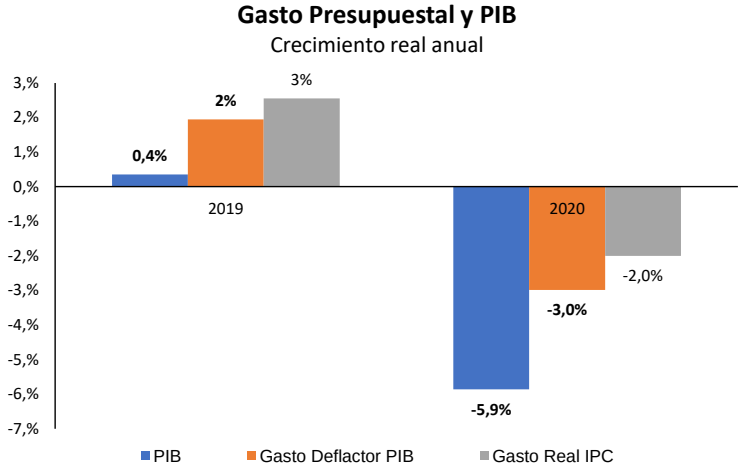
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

En millones de pesos a valores corrientes

Organismos	Ejecución [1]	Variación real anual	Participación en la variación
Administración Central	119.857	-5,8%	-5,8%
Organismos del artículo 220	166.581	-3,5%	-3,5%
Subsidios y Subvenciones	12.800	-13,8%	-13,8%
Diversos Créditos	108.023	-1,9%	-1,9%
Intereses	66.079	4,1%	4,1%
Transf. Seguridad Social	152.873	1,5%	1,5%
Poder Legislativo	5.280	-3,5%	-3,5%
TOTAL GENERAL	**631.493**	**-2,0%**	**100,0%**

(1) Los gastos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos", cuya ejecución está directamente asociada a un inciso particular, se exponen en el inciso correspondiente.

Mientras que el PIB disminuyó un 5,9% en el mismo año, el gasto real considerando el deflactor del PIB tuvo un detrimento de 3% lo que llevó a que el gasto pasara a situarse en torno al 28% del PIB.



EVOLUCIÓN DEL GASTO (1) Crecimiento real	2019-2020
Administración Central	-5,8%
Organismos del artículo 220	-3,5%
Seguridad Social	1,5%
Intereses	4,1%
Otros (2)	0,1%
Gasto Presupuestal (IPC)	**-2,0%**
Gasto Presupuestal (Deflactor PIB)	**-3,0%**
Egresos Caja	**-1,4%**
PIB	*-5,9%*
Deflactor PIB	*10,9%*
Inflación Promedio	*9,76%*

(1) Las variaciones reales del gasto se calculan considerando la inflación, en tanto que el PIB real está afectado por el deflactor del producto. Ambos índices difieren en su evolución y construcción. Se presentan las variaciones reales del gasto presupuestal tanto por Inflación como por Deflactor del PIB.

(2) Otros: comprende el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", el Inciso 24 "Diversos Créditos" y el Inciso 01 "Poder Legislativo".

Los gastos de la Administración Central se contrajeron un 5,8% real respecto al año anterior. Las remuneraciones se contrajeron un 1,5% real mientras que los gastos de funcionamiento lo hicieron un 5% y las inversiones un 17,8% en el mismo período.

Estos resultados son consistentes con la implementación del Decreto Nº 90/020, de 18 de marzo de 2020, que fija topes de ejecución para los gastos de funcionamiento e inversiones, en un 85% de la ejecución presupuestal del año 2019 y establece otras medidas destinadas a racionalizar el gasto público.

De la misma manera, el Decreto, en su artículo 4, limita a un tercio la provisión de cargos vacantes generados en 2020 y no permite la provisión de aquellas vacantes generadas al 31 de diciembre de 2019.

GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL En millones de pesos			
Tipo de gasto	**Ejecución**	**Variación real anual**	**Estructura**
Remuneraciones	65.065	-1,5%	57,0%
Funcionamiento	33.033	-5,0%	25,0%
Inversiones	21.760	-17,8%	18,0%
TOTAL	**119.857**	**-5,8%**	**100,0%**

La disminución de las **remuneraciones** se explica en un 97% por el Ministerio de Economía y Finanzas (29%), el Ministerio de Defensa (22%), el Ministerio de Educación y Cultura (19%), Presidencia de la República (14%) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (13%).

Por otro lado, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores fueron los únicos Incisos que incrementaron el gasto en retribuciones personales, siendo en este último caso explicado porque una parte sustancial de las mismas están valuadas en dólares americanos.

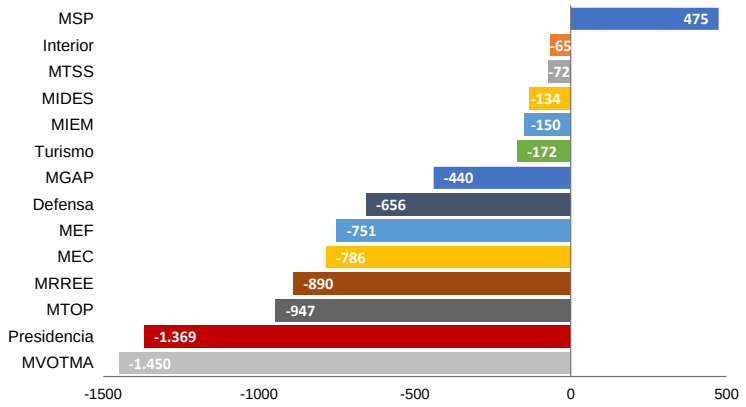
Los **gastos de funcionamiento** experimentaron una baja del 5% en términos reales respecto al año anterior. Dicha disminución se explica principalmente por Presidencia de la República (42%), el Ministerio de Defensa y de Economía y Finanzas (36%) y el Ministerio de Educación y Cultura (21%) si bien decrecieron en términos reales en este rubro en casi todos los Ministerios.

Los incisos que presentaron incrementos fueron el Ministerio de Transporte y Obras Públicas asociado a los pagos por disponibilidad (PPD) para el Ferrocarril Central, y el Ministerio de Salud Pública para hacer frente a los gastos para los medicamentos de alto costo.

Con respecto a las **inversiones**, las mismas tuvieron un decrecimiento real anual de 17,8%, y, en términos generales, es explicada por el decrecimiento de todos los Ministerios.

Los Incisos que presentaron mayores bajas en términos reales respecto al año anterior fueron el Ministerio de Educación Pública (-63%), el Ministerio de Relaciones Exteriores (-56%), el Ministerio de Salud Pública (-52%) y el Ministerio de Turismo (-48%).

Variaciones del gasto total 2020-2019: Administración Central
En millones de pesos constantes a valores de 2020



Los gastos de los Organismos del art. 220 también disminuyeron, y lo hicieron a un ritmo de 3,5% real respecto al año 2019. Este decrecimiento es explicado por todos los componentes del gasto: remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones.

Al respecto de estos Organismos, en el ámbito del Decreto 90/020, se los exhortó a adopta medidas establecidas con el fin de coadyuvar con el objetivo emprendido por el Poder Ejecutivo de racionalizar el gasto público.

GASTO DE LOS ORGANISMOS DEL ART 220 En millones de pesos			
Tipo de gasto	**Ejecución**	**Variación real anual**	**Estructura**
Remuneraciones	122.347	-1,9%	74,0%
Funcionamiento	38.354	-7,5%	23,0%
Inversiones	5.880	-10,1%	3,0%
TOTAL	**166.581**	**-3,5%**	**100,0%**

Las **remuneraciones** cayeron un 2% real respecto al año 2019. Este comportamiento se verificó en casi todos los Organismos del art. 220 de la Constitución de la República. Se exceptúa UTEC, que presentó un incremento real anual de un 12%, motivado por el sostenido incremento de la matriculación y la consolidación de la propuesta educativa.

Los **gastos de funcionamiento** de estos Organismos registraron una caída de -7,5% real anual respecto al año anterior. El Poder Judicial presentó un decrecimiento real respecto al año anterior de un 51%, seguido por INUMET con un 37% y la Corte Electoral con un 36% de disminución en términos reales respecto al año 2019.

Por otro lado, las **inversiones** presentaron una disminución en términos reales de un 10,1% respecto al año anterior. La misma se explica en un 73% por INAU y se debe principalmente a que las construcciones de nuevos Centros CAIF pasaron a canalizarse a través de las PPP.

Los gastos del **Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones"** e **Inciso 24 "Diversos Créditos"** disminuyeron, en conjunto, un -3,4% en términos reales respecto al año anterior destacándose la baja de los Certificados de Crédito emitidos por DGI[108] del orden del 2% real anual.

Finalmente, las **Transferencias a la Seguridad Social** ascendieron a 152.873 millones de pesos, lo que implica un crecimiento de un 1,5% real respecto al año anterior mientras que los Intereses y gastos de la deuda se incrementaron un 4% real anual, ascendiendo en 2020 a 66.079 millones de pesos.

14.1.1. Ejecución presupuestal

En el año 2020, la ejecución presupuestal se ubicó en un 96,4% de los créditos asignados. El nivel de ejecución por tipo de gasto presenta un porcentaje mayor en los gastos de funcionamiento (99%) y remuneraciones (93%), respecto al nivel alcanzado en inversiones (90%).

Como se mencionó anteriormente, la ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento e inversiones, así como también de las remuneraciones, estuvo condicionada a la implementación del Decreto Nº 90/020, de 18 de marzo de 2020. En este sentido, se fijó un tope de ejecución de gasto de funcionamiento e inversiones de un 85% de la ejecución del año

108 Los gastos correspondientes a los Certificados de Crédito emitidos por la DGI se originan por devoluciones vinculadas a pagos en exceso, por la devolución de impuestos indirectos en el caso del sector exportador o sectores asimilados y por los regímenes de incentivo tributario, entre otros. La mayor parte de los mismos no constituyen conceptualmente "gasto tributario".

2019 y restringe el uso de las vacantes para el caso de las remuneraciones para la Administración Central y exhorta a los Organismos del art. 220 de la Constitución a aplicar estos mismos lineamientos.

En el caso de la **Administración Central**, la ejecución presupuestal de los gastos de funcionamiento ascendió a un 94,3% del crédito vigente, mientras que, si consideramos el tope establecido por el Decreto, la misma alcanzó al 97,5%.

Del citado Decreto, para este rubro, se exceptuó al Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Desarrollo Social.

A continuación, se presenta información sobre las asignaciones presupuestales del año 2020, los topes establecidos por el Decreto 90/020 con las modificaciones aprobadas durante el ejercicio y el porcentaje de ejecución presupuestal asociado al tope establecido.

FUNCIONAMIENTO

En miles de pesos a valores corrientes

INCISO (1)	Crédito Vigente	Partidas sin tope	Partidas con tope	Tope	Ejecución	Procentaje ejecución s/tope
2 Presidencia	1.119.668	324.160	754.031	1.078.191	1.028.311	95,4%
3 Defensa	4.066.404	1.467.361	2.347.887	3.815.248	3.785.072	99,2%
4 Interior	5.406.606	5.406.606	-	5.406.606	5.287.767	97,8%
5 MEF	928.831	46.205	856.843	903.049	877.911	97,2%
6 MRREE	1.114.461	1.114.461	-	1.114.461	1.104.686	99,1%
7 MGAP	1.015.954	12.520	970.831	983.351	946.394	96,2%
8 MIEM	349.570	77.781	237.274	315.054	291.772	92,6%
9 Turismo	347.361	9.211	286.726	295.937	269.580	91,1%
10 MTOP	1.915.754	17.394	1.814.351	1.831.745	1.746.069	95,3%
11 MEC	1.277.792	47.884	1.174.513	1.222.397	1.131.489	92,6%
12 MSP	3.212.684	3.212.684	-	3.212.684	3.020.871	94,0%
13 MTSS	142.681	14.676	108.312	122.988	119.367	97,1%
14 MVOTMA	537.912	9.959	481.626	491.585	484.554	98,6%
15 MIDES	8.812.002	8.812.002	-	8.812.002	8.776.859	99,6%
Administración Central	**30.247.678**	**20.572.903**	**9.032.394**	**29.605.297**	**28.870.703**	**97,5%**

(1) Para el análisis del tope, se presentan los créditos y ejecución de los incisos sin considerar la reasignación de las partidas del Inciso 24 "Diversos Créditos"correspondiente a cada uno.

Por otro lado, las inversiones en la Administración Central se ejecutaron en un 88,65% sobre los créditos vigentes del año y en un 98% si se considera el tope de ejecución establecido por el Decreto Nº 90/020.

A continuación, se presenta información sobre el crédito vigente, el crédito topeado y el porcentaje de ejecución. Es importante mencionar que las únicas partidas sin tope en inversiones corresponden a las retribuciones personales dentro de este rubro.

INVERSIONES

En miles de pesos a valores corrientes

INCISO	Crédito Vigente	Partidas sin tope	Partidas con tope	Tope	Ejecución	Procentaje ejecución s/tope
2 Presidencia	219.277	-	109.233	109.233	83.106	76,1%
3 Defensa	1.373.100	-	1.208.939	1.208.939	1.181.767	97,8%
4 Interior	748.007	-	697.900	697.900	610.549	87,5%
5 MEF	184.035	-	130.147	130.147	110.041	84,6%
6 MRREE	29.230	-	23.001	23.001	16.096	70,0%
7 MGAP	500.973	-	359.677	359.677	329.629	91,6%
8 MIEM	41.603	-	31.214	31.214	25.693	82,3%
9 Turismo	70.734	-	46.955	46.955	38.476	81,9%
10 MTOP	10.011.644	1.505.915	7.305.213	8.811.128	8.576.019	97,3%
11 MEC	211.049	11.578	130.943	142.520	139.041	97,6%
12 MSP	87.852	-	81.288	81.288	55.628	68,4%
13 MTSS	19.732	-	13.337	13.337	12.135	91,0%
14 MVOTMA	9.677.307	124.539	9.504.163	9.628.702	9.562.739	99,3%
15 MIDES	22.455	-	11.158	11.158	9.798	87,8%
Administración Central	**23.196.997**	**1.642.032**	**19.653.167**	**21.295.199**	**20.750.714**	**97%**

(1) Para el análisis del tope, se presentan los créditos y ejecución de los incisos sin considerar la reasignación de las partidas del Inciso 24 "Diversos Créditos"correspondiente a cada uno.

Los **Organismos del artículo 220**, que cuentan con una flexibilidad legal mayor para el manejo de sus recursos humanos y para la gestión de los créditos presupuestales, ejecutaron el 98% de los mismos en el año 2020.

Estos organismos, tienen la facultad de reasignar créditos presupuestales del rubro “remuneraciones” para cubrir gastos de funcionamiento e inversiones, lo que les permite presentar ejecuciones cercanas al 100% en remuneraciones y, además, contar con mayores recursos para inversiones. Como además pueden, muchas veces, recurrir a mecanismos como la constitución de fideicomisos, se logran niveles elevados de ejecución presupuestal también en las partidas de inversiones.

Se puede observar, que sin ser alcanzados limitativamente por el Decreto 90/020, los incisos de los Organismos del art. 220 de la Constitución hicieron grandes esfuerzos para generar ahorros en los tres componentes del gasto total.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO - AÑO 2020

En miles de pesos a valores corrientes

Inciso [1]	Crédito			Ejecución	Porcentaje ejecución	Estructura
	Inciso	Reasig. Inciso 24	Total			
2 Presidencia	4.959.067	1.873.538	6.832.605	5.120.983	74,95%	0,82%
3 Defensa	22.069.206	0	22.069.206	20.225.551	91,65%	3,23%
4 Interior	36.906.658	939.752	37.846.410	34.135.145	90,19%	5,45%
5 MEF	8.055.197	353.525	8.408.722	7.040.647	83,73%	1,12%
6 MRREE	4.015.472	827.532	4.843.004	4.125.178	85,18%	0,66%
7 MGAP	4.394.976	350.000	4.744.976	3.820.509	80,52%	0,61%
8 MIEM	1.363.888	5.000	1.368.888	1.034.145	75,55%	0,17%
9 Turismo	679.140	0	679.140	525.943	77,44%	0,08%
10 MTOP	13.878.948	1.809.334	15.688.282	13.583.750	86,59%	2,17%
11 MEC	4.837.733	72.888	4.910.621	3.874.709	78,90%	0,62%
12 MSP	4.402.525	0	4.402.525	4.009.173	91,07%	0,64%
13 MTSS	1.386.484	0	1.386.484	1.083.969	78,18%	0,17%
14 MVOTMA	10.985.336	0	10.985.336	10.654.125	96,98%	1,70%
15 MIDES	11.476.512	0	11.476.512	10.623.645	92,57%	1,70%
Administración Central	**129.411.143**	**6.231.569**	**135.642.712**	**119.857.472**	**88,36%**	**19,14%**
16 Poder Judicial	7.564.583	0	7.564.583	7.261.774	96,00%	1,16%
17 TCR	722.643	0	722.643	689.884	95,47%	0,11%
18 Corte Electoral	1.486.407	0	1.486.407	1.336.343	89,90%	0,21%
19 TCA	208.311	0	208.311	191.599	91,98%	0,03%
25 ANEP	77.396.303	43.586	77.439.889	76.002.597	98,14%	12,14%
26 UDELAR	19.078.780	172.791	19.251.571	19.031.078	98,85%	3,04%
27 INAU	15.504.334	7.836	15.512.170	14.744.916	95,05%	2,35%
29 ASSE	42.305.536	311.560	42.617.096	42.429.990	99,56%	6,78%
31 UTEC	907.506	0	907.506	887.100	97,75%	0,14%
32 INUMET	325.241	0	325.241	293.442	90,22%	0,05%
33 Fiscalía Gral. Nación	1.470.251	0	1.470.251	1.458.242	99,18%	0,23%
34 JUTEP	38.894	0	38.894	28.385	72,98%	0,00%
35 INISA	2.454.225	0	2.454.225	2.226.068	90,70%	0,36%
Organismos del Art. 220	**169.463.014**	**535.774**	**169.998.787**	**166.581.419**	**97,99%**	**26,60%**
20 Intereses	66.078.993	0	66.078.993	66.078.993	100,00%	10,55%
21 Subsidios y Subvenciones	14.150.014	0	14.150.014	12.800.087	90,46%	2,04%
22 Transf. Seguridad Social	152.913.918	0	152.913.918	152.872.544	99,97%	24,41%
24 Diversos Créditos	115.871.527	-6.767.343	109.104.184	108.022.500	99,01%	17,25%
Otros Organismos	**349.014.453**	**-6.767.343**	**342.247.110**	**339.774.125**	**99,28%**	**53,80%**
Poder Legislativo	**7.240.843**	**0**	**7.240.843**	**5.279.521**	**72,91%**	**0,84%**
TOTAL GENERAL	**655.129.452**	**0**	**655.129.452**	**631.492.537**	**96,39%**	**100,00%**

(1) No se incluye el Inciso 23 "Partidas a Reaplicar" que corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO - AÑO 2020

REMUNERACIONES

En miles de pesos a valores corrientes

Inciso [1]	Crédito			Ejecución	Porcentaje ejecución	Estructura
	Inciso	Reasig. Inciso 24	Total			
2 Presidencia	3.620.122	3	3.620.125	2.605.361	71,97%	1,39%
3 Defensa	16.629.703	0	16.629.703	15.258.712	91,76%	8,14%
4 Interior	30.752.046	0	30.752.046	27.299.478	88,77%	14,57%
5 MEF	6.942.331	0	6.942.331	5.746.532	82,78%	3,07%
6 MRREE	2.871.781	0	2.871.781	2.678.958	93,29%	1,43%
7 MGAP	2.878.049	0	2.878.049	2.197.828	76,37%	1,17%
8 MIEM	972.716	0	972.716	711.808	73,18%	0,38%
9 Turismo	261.045	0	261.045	217.887	83,47%	0,12%
10 MTOP	1.951.550	0	1.951.550	1.488.279	76,26%	0,79%
11 MEC	3.348.892	0	3.348.892	2.531.291	75,59%	1,35%
12 MSP	1.101.989	0	1.101.989	932.674	84,64%	0,50%
13 MTSS	1.224.072	0	1.224.072	952.467	77,81%	0,51%
14 MVOTMA	770.118	0	770.118	606.832	78,80%	0,32%
15 MIDES	2.642.054	0	2.642.054	1.836.989	69,53%	0,98%
Administración Central	**75.966.467**	**3**	**75.966.470**	**65.065.097**	**85,65%**	**34,72%**
16 Poder Judicial	6.682.112	0	6.682.112	6.401.797	95,80%	3,42%
17 TCR	681.692	0	681.692	650.410	95,41%	0,35%
18 Corte Electoral	1.270.820	0	1.270.820	1.128.183	88,78%	0,60%
19 TCA	198.954	0	198.954	182.898	91,93%	0,10%
25 ANEP	68.593.525	0	68.593.525	67.338.255	98,17%	35,93%
26 UDELAR	15.636.748	170.370	15.807.118	15.586.851	98,61%	8,32%
27 INAU	4.985.662	0	4.985.662	4.784.257	95,96%	2,55%
29 ASSE	22.756.292	0	22.756.292	22.575.156	99,20%	12,05%
31 UTEC	538.441	0	538.441	519.901	96,56%	0,28%
32 INUMET	228.240	0	228.240	211.415	92,63%	0,11%
33 Fiscalía Gral. Nación	1.266.851	0	1.266.851	1.256.026	99,15%	0,67%
34 JUTEP	30.312	0	30.312	21.323	70,34%	0,01%
35 INISA	1.785.101	0	1.785.101	1.690.828	94,72%	0,90%
Organismos del Art. 220	**124.654.749**	**170.370**	**124.825.120**	**122.347.302**	**98,01%**	**65,28%**
24 Diversos Créditos	170.373	-170.373	0	0	0,00%	0,00%
Otros Organismos	**170.373**	**-170.373**	**0**	**0**		
Poder Legislativo	**5.430.433**	**0**	**5.430.433**	**3.895.233**	**71,73%**	**2,04%**
TOTAL GENERAL	**206.222.024**	**0**	**206.222.024**	**191.307.632**	**92,77%**	**100,00%**

(1) No se incluye el Inciso 23 "Partidas a Reaplicar" que corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO - AÑO 2020

FUNCIONAMIENTO

En miles de pesos a valores corrientes

Inciso [1]	Crédito			Ejecución	Porcentaje ejecución	Estructura
	Inciso	Reasig. Inciso 24	Total			
2 Presidencia	1.119.668	1.071.161	2.190.829	1.857.708	84,79%	0,46%
3 Defensa	4.066.404	0	4.066.404	3.785.072	93,08%	0,93%
4 Interior	5.406.606	939.752	6.346.358	6.225.118	98,09%	1,53%
5 MEF	928.831	151.572	1.080.403	1.010.689	93,55%	0,25%
6 MRREE	1.114.461	484.563	1.599.024	1.169.517	73,14%	0,29%
7 MGAP	1.015.954	350.000	1.365.954	1.293.052	94,66%	0,32%
8 MIEM	349.570	5.000	354.570	296.644	83,66%	0,07%
9 Turismo	347.361	0	347.361	269.580	77,61%	0,07%
10 MTOP	1.915.754	1.809.334	3.725.087	3.519.452	94,48%	0,87%
11 MEC	1.277.792	72.888	1.350.680	1.204.378	89,17%	0,30%
12 MSP	3.212.684	0	3.212.684	3.020.871	94,03%	0,74%
13 MTSS	142.681	0	142.681	119.367	83,66%	0,03%
14 MVOTMA	537.912	0	537.912	484.554	90,08%	0,12%
15 MIDES	8.812.002	0	8.812.002	8.776.859	99,60%	2,16%
Administración Central	**30.247.678**	**4.884.270**	**35.131.948**	**33.032.863**	**94,03%**	**8,14%**
16 Poder Judicial	649.434	0	649.434	630.030	97,01%	0,16%
17 TCR	36.481	0	36.481	35.399	97,03%	0,01%
18 Corte Electoral	190.975	0	190.975	187.866	98,37%	0,05%
19 TCA	8.105	0	8.105	7.454	91,97%	0,00%
25 ANEP	5.889.294	43.586	5.932.880	5.799.608	97,75%	1,43%
26 UDELAR	2.125.676	2.421	2.128.097	2.127.876	99,99%	0,52%
27 INAU	10.007.946	7.836	10.015.782	9.761.823	97,46%	2,41%
29 ASSE	18.663.720	311.560	18.975.280	18.969.521	99,97%	4,68%
31 UTEC	184.928	0	184.928	183.097	99,01%	0,05%
32 INUMET	75.880	0	75.880	60.935	80,31%	0,02%
33 Fiscalía Gral. Nación	165.971	0	165.971	164.918	99,37%	0,04%
34 JUTEP	7.354	0	7.354	6.242	84,88%	0,00%
35 INISA	439.418	0	439.418	419.656	95,50%	0,10%
Organismos del Art. 220	**38.445.182**	**365.403**	**38.810.586**	**38.354.426**	**98,82%**	**9,45%**
20 Intereses	66.078.993	0	66.078.993	66.078.993	100,00%	16,29%
21 Subsidios y Subvenciones	12.020.040	0	12.020.040	10.869.209	90,43%	2,68%
22 Transf. Seguridad Social	152.913.918	0	152.913.918	152.872.544	99,97%	37,68%
24 Diversos Créditos	110.673.429	-5.249.674	105.423.756	104.456.805	99,08%	25,75%
Otros Organismos	**341.686.381**	**-5.249.674**	**336.436.708**	**334.277.551**	**99,36%**	**82,14%**
Poder Legislativo	**1.476.988**	**0**	**1.476.988**	**1.274.580**	**86,30%**	**0,31%**
TOTAL GENERAL	**411.856.229**	**0**	**411.856.229**	**406.939.420**	**98,81%**	**100,00%**

(1) No se incluye el Inciso 23 "Partidas a Reaplicar" que corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO - AÑO 2020

INVERSIONES

En miles de pesos a valores corrientes

Inciso [1]	Crédito			Ejecución	Porcentaje ejecución	Estructura
	Inciso	Reasig. Inciso 24	Total			
2 Presidencia	219.277	802.374	1.021.651	657.913	64,40%	1,99%
3 Defensa	1.373.100	0	1.373.100	1.181.767	86,07%	3,57%
4 Interior	748.007	0	748.007	610.549	81,62%	1,84%
5 MEF	184.035	201.953	385.988	283.426	73,43%	0,86%
6 MRREE	29.230	342.969	372.199	276.702	74,34%	0,84%
7 MGAP	500.973	0	500.973	329.629	65,80%	0,99%
8 MIEM	41.603	0	41.603	25.693	61,76%	0,08%
9 Turismo	70.734	0	70.734	38.476	54,39%	0,12%
10 MTOP	10.011.644	0	10.011.644	8.576.019	85,66%	25,88%
11 MEC	211.049	0	211.049	139.041	65,88%	0,42%
12 MSP	87.852	0	87.852	55.628	63,32%	0,17%
13 MTSS	19.732	0	19.732	12.135	61,50%	0,04%
14 MVOTMA	9.677.307	0	9.677.307	9.562.739	98,82%	28,86%
15 MIDES	22.455	0	22.455	9.798	43,63%	0,03%
Administración Central	**23.196.997**	**1.347.296**	**24.544.293**	**21.759.512**	**88,65%**	**65,67%**
16 Poder Judicial	233.037	0	233.037	229.947	98,67%	0,69%
17 TCR	4.470	0	4.470	4.075	91,16%	0,01%
18 Corte Electoral	24.612	0	24.612	20.294	82,45%	0,06%
19 TCA	1.251	0	1.251	1.247	99,62%	0,00%
25 ANEP	2.913.484	0	2.913.484	2.864.734	98,33%	8,65%
26 UDELAR	1.316.356	0	1.316.356	1.316.351	100,00%	3,97%
27 INAU	510.726	0	510.726	198.836	38,93%	0,60%
29 ASSE	885.524	0	885.524	885.312	99,98%	2,67%
31 UTEC	184.137	0	184.137	184.101	99,98%	0,56%
32 INUMET	21.122	0	21.122	21.091	99,85%	0,06%
33 Fiscalía Gral. Nación	37.429	0	37.429	37.298	99,65%	0,11%
34 JUTEP	1.228	0	1.228	820	66,76%	0,00%
35 INISA	229.705	0	229.705	115.584	50,32%	0,35%
Organismos del Art. 220	**6.363.082**	**0**	**6.363.082**	**5.879.690**	**92,40%**	**17,74%**
21 Subsidios y Subvenciones	2.129.974	0	2.129.974	1.930.878	90,65%	5,83%
24 Diversos Créditos	5.027.724	-1.347.296	3.680.428	3.565.696	96,88%	10,76%
Otros Organismos	**7.157.698**	**-1.347.296**	**5.810.402**	**5.496.574**	**94,60%**	**16,53%**
Poder Legislativo	**333.422**	**0**	**333.422**	**109.709**	**32,90%**	**0,33%**
TOTAL GENERAL	**37.051.199**	**0**	**37.051.199**	**33.245.485**	**89,73%**	**100,00%**

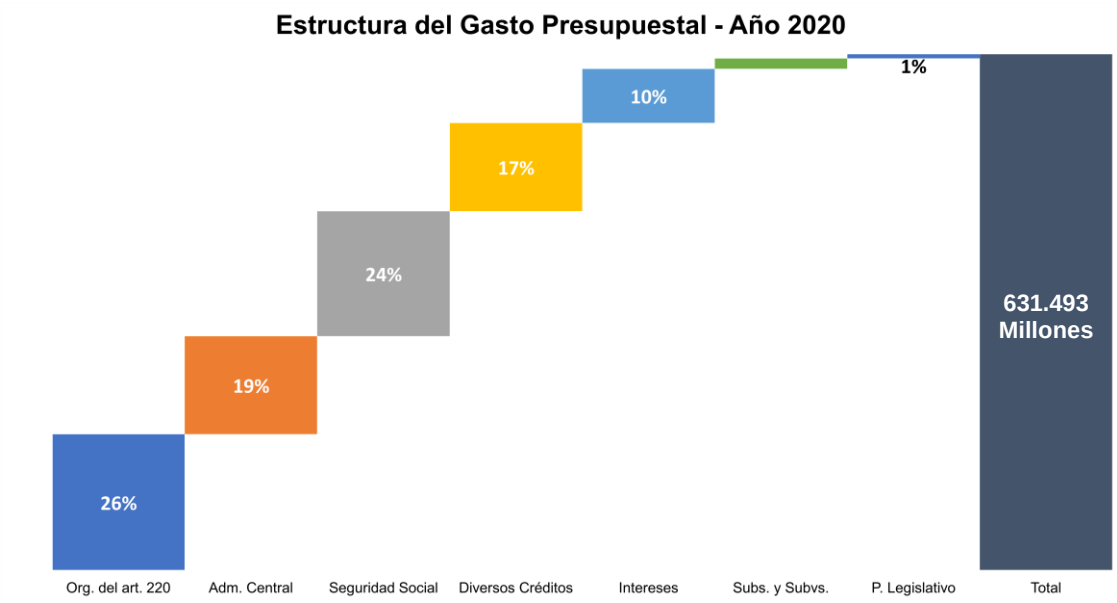
(1) No se incluye el Inciso 23 "Partidas a Reaplicar" que corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

14.1.2 Estructura del gasto

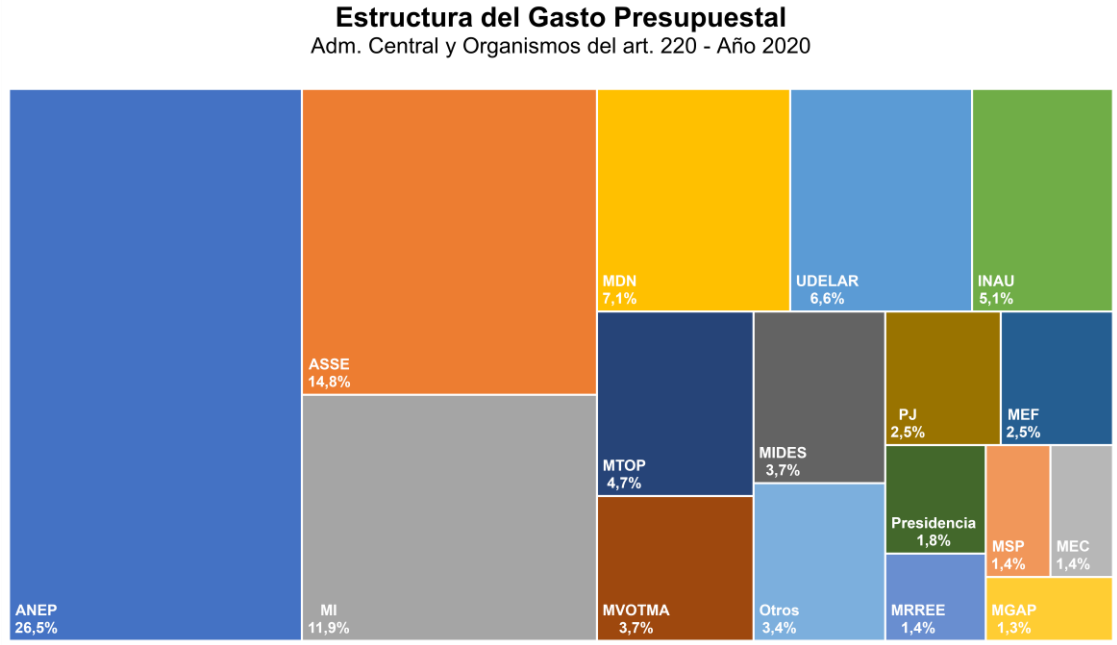
Los gastos con menor grado de discrecionalidad incrementaron en 2 puntos porcentuales su participación en el total del gasto respecto al año anterior. Las transferencias a la Seguridad Social y los intereses de la Deuda Pública se mantienen, en su conjunto, en un 34% del total del gasto de 2020. Si adicionalmente consideramos los Certificados de Crédito emitidos por la DGI

y los aportes de Rentas Generales para el financiamiento del déficit de FONASA, dichos gastos ascienden al 48% del total.

Los incisos de la Administración Central y los Organismos del art. 220 de la Constitución disminuyeron su participación en el total del gasto. La administración Central se ubica en un 19% del total del gasto 2020, y los Organismos del art. 220 un 26%.

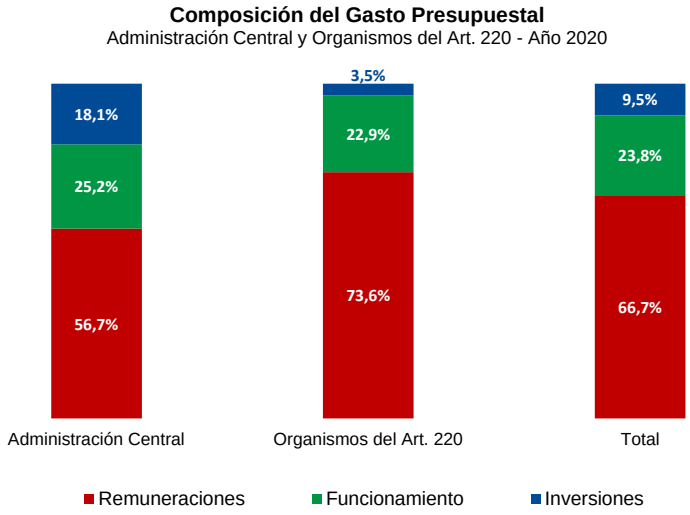


A nivel institucional, los gastos de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución se concentran en educación, salud y seguridad. Un 35% del gasto de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución, se destinó, en 2020, a incisos asociados a servicios educativos (MEC, ANEP, UDELAR y UTEC), un 15% a ASSE y un 12% al Ministerio del Interior. Esta estructura se mantuvo estable respecto al año anterior.



Dada la concentración de los gastos en áreas intensivas en recursos humanos, las remuneraciones representan más de la mitad del gasto de la Administración Central y de los Organismos del artículo 220 (67% en conjunto). El 36% del total de las remuneraciones

corresponden a ANEP, el 15% al Ministerio del Interior, el 12% a ASSE, el 8% a la Udelar y al Ministerio de Defensa.



14.2 Análisis por Inciso

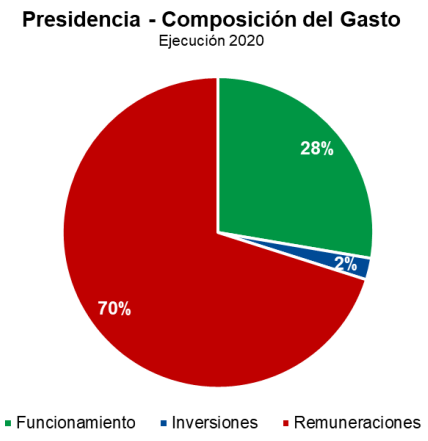
14.2.1 Presidencia de la República

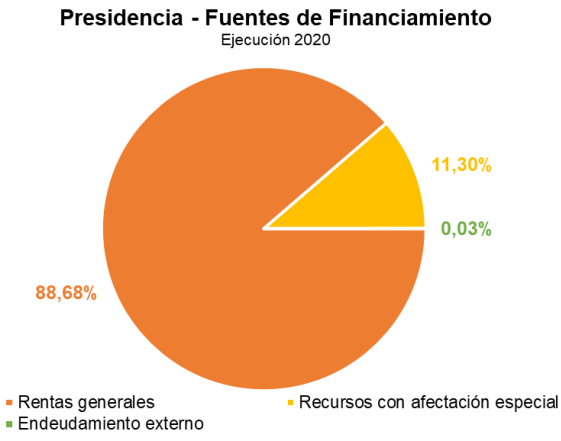
La ejecución del Inciso Presidencia de la República en el año 2020 representó un 1,8% del total de ejecución de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución. El estudio de la misma, incluye las partidas ejecutadas dentro del Inciso 24 “Diversos Créditos”, Unidad Ejecutora 002 “Presidencia de la República”, con excepción de las partidas destinadas a Gobiernos Departamentales.

Si se analiza su evolución desde el año 2019, se destaca una disminución del gasto de un 21% en el 2020, motivada fundamentalmente por lo dispuesto en el Decreto Nº 90/2020.

La ejecución del año 2020 totalizó 3.717 millones de pesos para el propio Inciso, y 5.121 millones de pesos en total considerando el Inciso 24.

<u>Inciso 2</u>

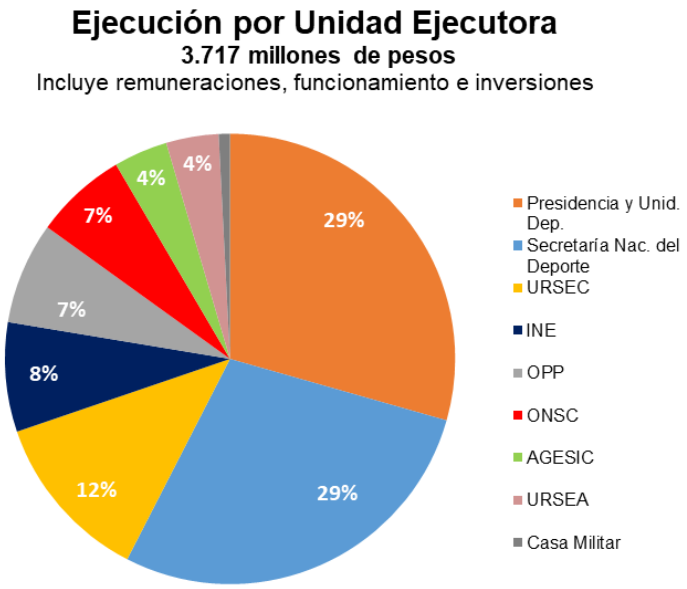




Del análisis por tipo de gasto, surge que los montos ejecutados en el año 2020 fueron los siguientes: 2.605 millones de pesos para Remuneraciones, 1.028 millones de pesos para Funcionamiento y 83 millones de pesos para Inversiones.

La fuente de financiamiento de mayor peso ha sido la correspondiente a Rentas Generales. En cuanto a los recursos con afectación especial, los mismos incluyen fundamentalmente conceptos de recaudación de tasas de la URSEC y URSEA y el producido de bienes confiscados por la Junta Nacional de Drogas, entre otros menores.

En cuanto a la participación de las Unidades Ejecutoras en el gasto total del Inciso, la Secretaría Nacional del Deporte y la Unidad Ejecutora 001 "Presidencia de la República y Unidades Dependientes", son las de mayor participación con un 29% cada una.



En la Secretaría Nacional del Deporte se destaca como gasto principal el referido al mantenimiento de plazas de deporte y piscinas y a las transferencias al deporte federado.

La ejecución de la Unidad Ejecutora 001 "Presidencia de la República y Unidades Dependientes" contempla fundamentalmente gastos de suministros y gastos de transferencias para los diversos Organismos que dependen de la misma: ARCE, SENACLAFT, Junta Nacional de Drogas, SINAE, UNASEV, entre otros.

Inciso 24.2

Al gasto que realiza directamente el Inciso, se agrega el que se ejecuta a través del Inciso 24, que en el año 2020 ascendió a 1.404 millones de pesos. Debe mencionarse que, como gastos fundamentales, se encuentran los vinculados a los proyectos de gobierno electrónico llevados adelante por la AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento) y los proyectos gestionados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

El rol principal de la AGESIC incluye la mejora de capacidades tecnológicas del Estado y el fomento del Gobierno Digital, llevando adelante además diversos proyectos que procuran colaborar con los distintos Organismos para fortalecer sus propias capacidades y herramientas.

Por otra parte, desde la OPP se ejecutan proyectos diversos para la mejora del desarrollo de los Gobiernos Departamentales y Municipales, así como iniciativas vinculadas al Presupuesto Público y Monitoreo de Políticas.

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

A partir de la Ley Nº 19.889, de 9 de julio de 2020, se destacan los cambios institucionales de la URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) y URSEA (Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua), que dejaron de ser Unidades Ejecutoras del Inciso para pasar a desempeñarse como una persona jurídica estatal descentralizada (Servicio Descentralizado). Esto implicó la transferencia de recursos destinados a su financiamiento, así como también la inclusión de normativa en la pasada Ley de Presupuesto para formalizar algunos aspectos relativos a este cambio.

Por otra parte, en la Ley se incluye normativa referida a la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, siendo ésta un Órgano Desconcentrado del Poder Ejecutivo, actuando bajo la órbita de la Presidencia de la República. Dentro de la LUC, se introducen algunas mejoras al actual marco regulatorio de esta Secretaría.

Adicionalmente, se transforma la Unidad de Asesoramiento y Monitoreo de Políticas en la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, pasando de ser una unidad de apoyo a una Agencia, y redefiniendo algunas competencias.

Asimismo, se transforma a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado en la Agencia Reguladora de Compras Estatales, como Órgano Desconcentrado y con autonomía técnica.

Por último, la Ley plantea la figura del Delegado Civil, que depende de la Oficina Nacional del Servicio Civil, con la finalidad de fortalecer la aplicación y evaluación de la política de administración de personal.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020
En millones de pesos a valores corrientes

PRESIDENCIA	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	3.620	3.620	0	2.605	72%	72%
FUNCIONAMIENTO [1] [2]	1.120	324	754	1.028	92%	95%
INVERSIONES [1]	219	0	109	83	38%	76%
TOTAL PRESIDENCIA	**4.959**	**3.944**	**863**	**3.717**	**75%**	**77%**

(1) Se realizó una redistribución entre topes desde Inversiones a Funcionamiento, por $ 46.036.680, según Resolución del Poder Ejecutivo E 160, de fecha 18 de setiembre de 2020.

(2) Se realizó una excepción al tope para la URSEC por $ 7.018.862, según Resolución del Poder Ejecutivo E 258, de fecha 30 de diciembre de 2020.

En dicho marco, el Poder Ejecutivo autorizó una redistribución del tope de ejecución desde Inversiones hacia Funcionamiento por $ 46.036.680, destinada fundamentalmente a la Secretaría Nacional del Deporte. Adicionalmente, se otorgó una excepción en Funcionamiento para la URSEC por $ 7.018.862 con destino a habilitar la ejecución de algunos gastos ya comprometidos por esta Unidad. Con estas consideraciones y teniendo en cuenta la ejecución en el Inciso 24, Unidad Ejecutora 002, el nivel del gasto en el 2020 de la Presidencia de la República se situó un 21% por debajo de su comparativo en el 2019.

Para poder cumplir con los topes dispuestos por el Decreto mencionado, el Inciso realizó una revisión de sus gastos a los efectos de optimizar los mismos. Por ello, se trabajó en la renegociación de servicios contratados, así como también se modificaron líneas de trabajo o modalidades en algunos procesos.

A modo de ejemplo, en la Unidad Ejecutora 001 se disminuyeron sustancialmente los gastos de protocolo, contratación de salas y equipos, catering, capacitación, uniformes, entre otros. El Instituto Nacional de Estadística sustituyó la realización de encuestas de forma presencial por telefónica, ahorrando en tiempos, traslados y horas de personal. La AGESIC por su parte, adoptó medidas para contener el crecimiento vegetativo natural de los servicios de operación de infraestructura y aplicaciones de la Administración Pública. A nivel general del Inciso, se verificaron ahorros en viáticos, publicidad, combustible y misiones oficiales.

14.2.2 Ministerio de Defensa Nacional

La ejecución total de este Ministerio alcanzó un 7% del gasto total de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución, tomando en cuenta sólo la financiación presupuestal. Los gastos presupuestales disminuyeron un 3% en términos reales en el año 2020 con respecto al 2019, alcanzando una ejecución de 20.226 millones de pesos.

Además, el Inciso cuenta con un monto significativo de recursos no presupuestales, denominados "Fondos de Terceros Declarados por Ley", originados en la recaudación de fondos por las misiones de paz de la ONU, por los aportes personales a sanidad militar y por la recaudación de la Dirección General de los Servicios por servicio fúnebre, entre otros. El monto global de éstos ha venido disminuyendo en los últimos años, producto de una reducción de los provenientes de las misiones de paz, que no logró ser compensada por las otras recaudaciones.

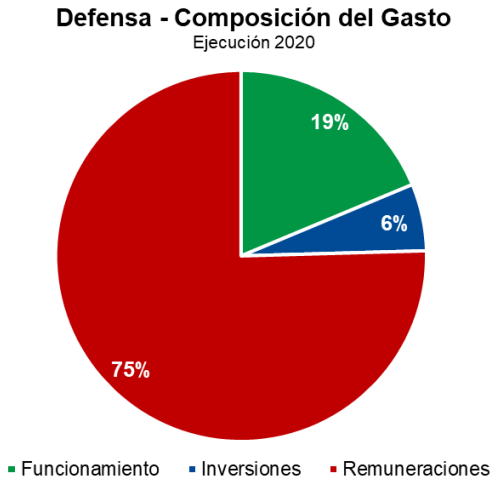
Aún considerando el total de ejecución de ambas fuentes, también se destaca una baja en el año 2020 de un 3% con respecto al 2019.

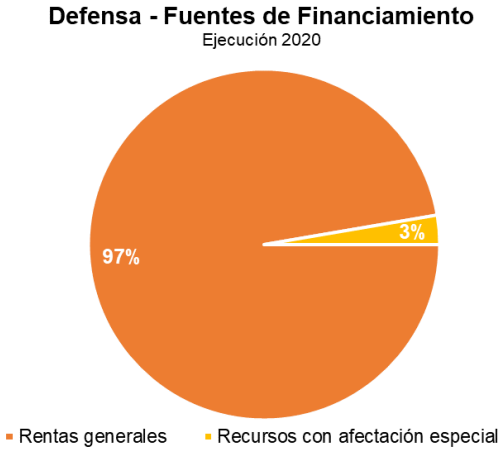
Asimismo, el Ministerio de Defensa ejecuta fondos transferidos por distintos organismos públicos y privados, mediante convenios, a través de los cuales el Inciso brinda apoyo utilizando sus capacidades técnicas y materiales, pero sobre todo de personal, especialmente del Comando General del Ejército y la Armada. Cabe mencionar, el convenio con la Intendencia de Montevideo para la contratación de marineros de playa[109], convenios diversos con otras Intendencias Departamentales y con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para cumplir con los cometidos de barrera sanitaria fronteriza, entre otros.

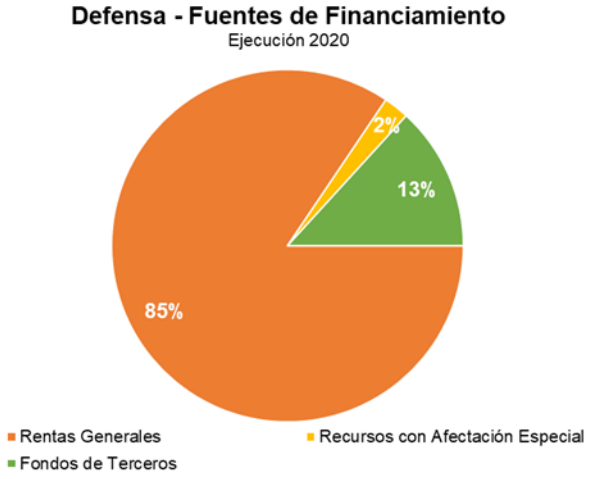
Asimismo, en 2020 fueron ejecutados 3.079 millones de pesos de "Fondos de Terceros", que financian alrededor del 13% del total del gasto del Ministerio y en particular, un 29% de las inversiones totales del Inciso, y dentro de éstas casi el 100% de las inversiones de Sanidad y de la Dirección General de Secretaría, que gestiona el reembolso de las inversiones realizadas por parte de la ONU.

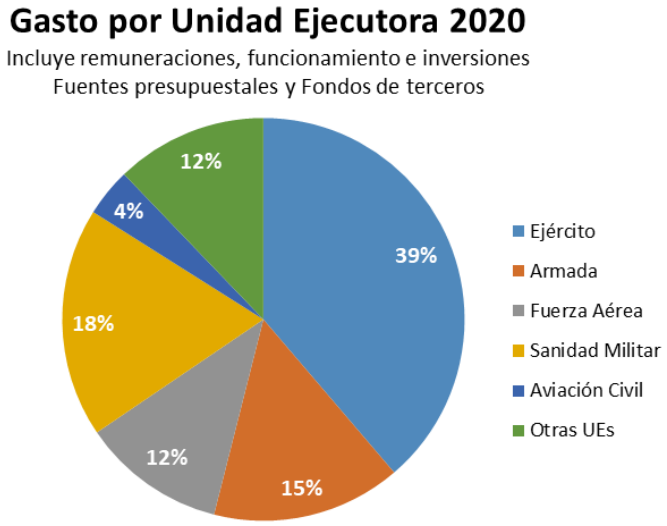
En cuanto a la estructura de gastos, en 2020 las remuneraciones representaron la mayor parte de la ejecución, con un 75%. Si sólo se consideran las fuentes presupuestales, Rentas Generales tiene la proporción más preponderante.

[109] La Rendición de Cuentas de 2017, en su artículo 56, facultó al Ministerio de Defensa Nacional, a la contratación de hasta 300 marineros de playa, financiando la totalidad de su remuneración, así como los gastos de funcionamiento e inversión asociados a su actividad, con los fondos transferidos por la Intendencia de Montevideo.


Defensa - Composición del Gasto
Ejecución 2020
19%
6%
75%
Funcionamiento
Inversiones
Remuneraciones


Defensa - Fuentes de Financiamiento
Ejecución 2020
97%
3%
Rentas generales
Recursos con afectación especial


Defensa - Fuentes de Financiamiento
Ejecución 2020
2%
13%
85%
Rentas Generales
Recursos con Afectación Especial
Fondos de Terceros


Gasto por Unidad Ejecutora 2020
Incluye remuneraciones, funcionamiento e inversiones
Fuentes presupuestales y Fondos de terceros
12%
4%
39%
18%
12%
15%
Ejército
Armada
Fuerza Aérea
Sanidad Militar
Aviación Civil
Otras UEs

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes						
MDN	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	16.630	16.630	0	15.259	92%	92%
FUNCIONAMIENTO [1]	4.066	1.467	2.348	3.785	93%	99%
INVERSIONES [2]	1.373	0	1.209	1.182	86%	98%
TOTAL MDN	**22.069**	**18.097**	**3.557**	**20.226**	**92%**	**93%**

(1) Resolución del Poder Ejecutivo E231, de 9 de diciembre de 2020, se autorizó el incremento de tope en funcionamiento por un monto total de $ 96.289.976
(2) Resolución del Poder Ejecutivo E224, de 30 de noviembre de 2020, se autorizó un incremento de tope, por el equivalente en moneda nacional de € 8.897.693 destinado a la adquisición de los 2 aviones hércules.

Al Inciso le fue autorizado un incremento de tope en funcionamiento por un monto total de $ 96.289.976, con destino al financiamiento de los gastos relacionados a control fronterizo y a los gastos asociados a la custodia de urnas en las Elecciones Departamentales.

Adicionalmente, también le fue aprobado un incremento de tope en inversiones, por el equivalente en moneda nacional a € 8.897.693 destinado a la adquisición de 2 aviones Hércules.

Sin perjuicio de estos incrementos, el Ministerio tomó distintas medidas para generar ahorros.

En relación a inversiones, se desafectó el 30% de la flota de vehículos administrativos del Inciso, (unos 77 vehículos), que fueron rematados al final del ejercicio, así como también se realizó la venta del avión presidencial.

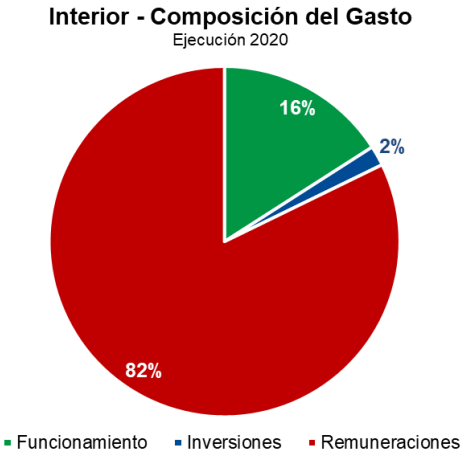
En cuanto a la aplicación del artículo 4 del Decreto de referencia, el Inciso fue exceptuado en lo que refiere a la incorporación del personal en el escalafón K.

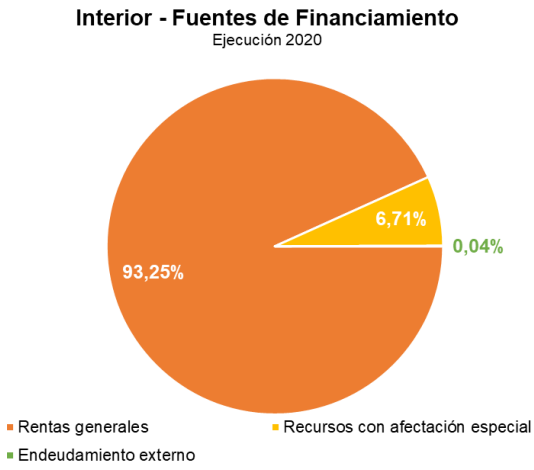
14.2.3 Ministerio del Interior

Este Inciso cuenta con un porcentaje de participación del 12% de la ejecución total de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución, habiendo registrado una ejecución en el año 2020 de 34.135 millones de pesos. El estudio de este gasto incluye las partidas ejecutadas dentro del Inciso 24 “Diversos Créditos”, Unidad Ejecutora 004 “Ministerio del Interior”.

En el ejercicio 2020 el Inciso ejecutó el 90% de su crédito total, correspondiendo una ejecución de 27.299 millones de pesos para remuneraciones, 5.130 millones en funcionamiento y 611 millones de pesos en inversiones.

Por otra parte, la ejecución correspondiente al Inciso 24 “Diversos Créditos” incluye tanto los pagos por disponibilidad realizados en el proyecto de Participación Público Privada de la Cárcel de Punta Rieles, por un monto total de 938 millones de pesos, como la ejecución por Sentencias Judiciales, de 1 millón de pesos.

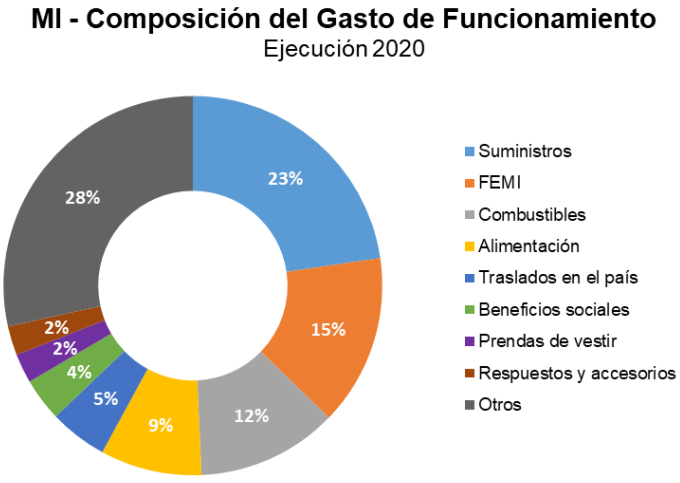




El 82% de la ejecución del Inciso le corresponde al rubro de remuneraciones, con una totalidad de 33.000 cargos ocupados.

Con respecto a la estructura por fuente de financiamiento, si bien la gran mayoría le corresponde a Rentas Generales, también se destaca recaudación por los Servicios de 222 brindados.

Con respecto a los gastos de funcionamiento, es de responsabilidad del Inciso toda la gestión de los establecimientos carcelarios, así como la formación y capacitación de los recursos humanos a través de la Escuela Nacional de Policía.



Por otro lado, el Inciso se encuentra incorporando tecnología que colabore al cumplimiento de sus objetivos principales como lo son la persuasión y represión del delito. Dentro de la misma, se puede mencionar las siguientes: Sistema de Control Vehicular (SISCONVE), Sistema Guardián, Sistema de Comunicaciones y Vigilancia (TETRA), Cámaras de Videovigilancia y Dispositivos Electrónicos (Tobilleras), las que, además, tienen costos de mantenimiento o de funcionamiento asociados.

Con referencia a las inversiones que realiza el Inciso, se puede destacar la renovación permanente de la flota vehicular, las obras que se realizan para el mantenimiento de cárceles y otros inmuebles, y la compra de equipamiento policial.

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

Se destaca la creación de la Dirección Nacional de Seguridad Rural y la Dirección Nacional de Políticas de Género.

En lo que respecta al Servicio de Vigilancia Especial (Servicio 222), se incluyeron a los policías que cumplían régimen de PADO así como también se incrementó el tope de horas mensuales que pueden realizar, pasando de 50 a 100 horas.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020

En millones de pesos a valores corrientes

INTERIOR	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	30.752	30.783	0	27.299	89%	89%
FUNCIONAMIENTO [1]	5.406	5.406	0	5.288	98%	98%
INVERSIONES [2]	748	0	698	611	82%	88%
TOTAL INTERIOR	**36.906**	**36.189**	**698**	**33.198**	**90%**	**90%**

(1) Excepción general créditos de funcionamiento - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 26/08/2020

(2) Excepción para créditos de inversiones por $ 123.825.906 - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 13/10/2020

El Ministerio del Interior fue exceptuado de forma total del tope de ejecución dispuesto por el Decreto en el rubro de funcionamiento y en el caso de inversiones se les otorgó un incremento de $ 123.825.906 por Resolución del Poder Ejecutivo E180, de 13 de octubre de 2020.

Sin perjuicio de lo anterior, el Inciso tomó determinadas medidas que, si bien no generan un ahorro inmediato, se visualizarán en el largo plazo. Dentro de las mismas, se destaca la revisión de los suministros y la optimización de ellos, y la renegociación de servicios contratados.

Cabe mencionar que en el año 2020 se suspendió el evento de la Interpol que suponía un gasto de 3 millones de dólares.

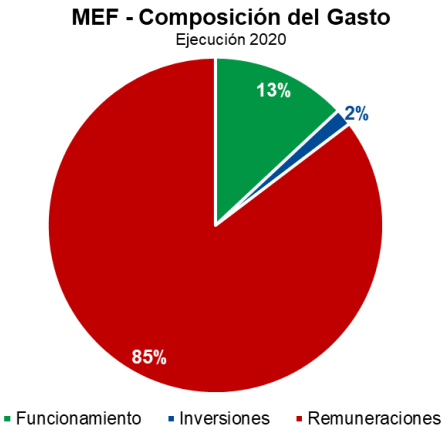
14.2.4 Ministerio de Economía y Finanzas

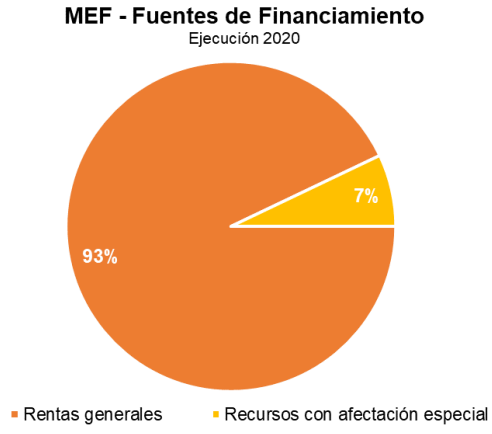
La ejecución del Ministerio Economía y Finanzas en el año 2020, ascendió a 7.041 millones de pesos, representando un 2,5% del total de ejecución de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución. Dentro de este monto, se incluye la ejecución correspondiente al Inciso 24 “Diversos Créditos”, la que totalizó 306 millones de pesos.

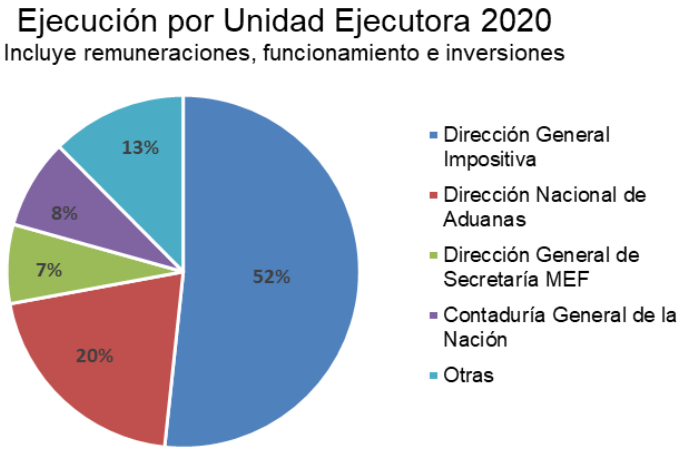
En el año 2020, la disminución del gasto respecto del año 2019, fue de un 10% en términos reales.

Respecto a la composición del gasto, el 85% corresponde a remuneraciones, seguido por funcionamiento e inversiones. En cuanto a las fuentes presupuestales, Rentas Generales es la que detenta la mayor proporción.

Si se analiza la ejecución por Unidad Ejecutora, se observa que la Dirección General Impositiva ejecuta el 52% del gasto total del Ministerio, seguido por la Dirección Nacional de Aduanas con un 20% del gasto total.







Al poseer Unidades Ejecutoras tan variadas, resulta necesario poder describir algunas de las acciones llevadas a cabo en el año 2020 para las Unidades con mayor peso dentro del Inciso y que se reflejan dentro de la ejecución analizada.

Para la Dirección General Impositiva el gran desafío fue lograr sostener, en la medida de lo posible, la recaudación en un contexto marcado por la emergencia sanitaria, priorizando la disponibilidad de los servicios digitales.

En la Dirección Nacional de Aduanas se destaca la implementación de un sistema informático para la Gestión por Resultados, así como también se resaltan mejoras en el control aduanero de exportaciones, en procedimientos aduaneros en general y en control fronterizo.

Dentro de la Contaduría General de la Nación, se destaca la continuidad en la gestión del Servicio de Garantía de Alquileres y el comienzo del rediseño del nuevo Sistema de Liquidación de Haberes.

Además de la ejecución propia del Inciso, este Ministerio ejecuta algunos proyectos financiados por Organismos Internacionales que, por ser de carácter transversal, se registran presupuestalmente en el Inciso 24 “Diversos Créditos”.

Dentro del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria, se llevó adelante la fase I del proyecto de implementación del GRPuy en el Ministerio del Interior, y la fase II en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Asimismo, se incorporó a la AGESIC a la gestión del Programa.

Por otra parte, se realizó una revisión del Proyecto de Reingeniería del SIIF definiendo una nueva estrategia orientada a una “Evolución del SIIF”, incorporando nuevas funcionalidades y fortaleciendo las existentes.

En cuanto al Proyecto de Mejora de Servicio de Gobierno Electrónico, en el año 2020 se continuó con la ejecución prevista, llevando adelante distintas iniciativas vinculadas a la mejora en la prestación de los servicios de gobierno electrónico en varios Organismos como ANII, Ceibal, AGESIC y DGI, entre otros.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

La ejecución presupuestal del Inciso se encuentra dentro del tope establecido por el Decreto Nº 90/2020, no habiendo solicitado excepciones por este concepto.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020

En millones de pesos a valores corrientes

MEF	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	6.942	6.942	0	5.747	83%	83%
FUNCIONAMIENTO	929	46	857	878	95%	97%
INVERSIONES	184	0	130	110	60%	85%
TOTAL MEF	**8.055**	**6.988**	**987**	**6.735**	**84%**	**84%**

Las medidas adoptadas por el Inciso para contener y reducir el gasto, se basaron fundamentalmente en la renegociación de precios, reducción de horas contratadas y rescisión de contratos.

En materia de arrendamientos se realizó el traslado de distintas oficinas que se encontraban descentralizadas, al edificio Central del Ministerio, así como también se renegociaron otros contratos.

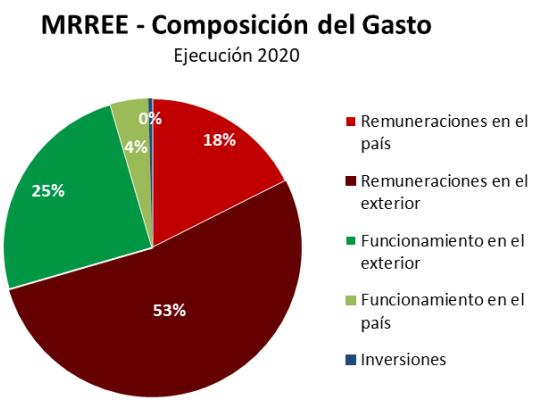
14.2.5 Ministerio de Relaciones Exteriores

Este Inciso cuenta con un porcentaje de participación del 1,4% dentro de la ejecución total de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución con un gasto total en el año 2020 de 4.125 millones de pesos. Dentro de este análisis se incluye la cuota del Inciso 24 “Diversos Créditos” que le corresponde, con una ejecución de 325 millones de pesos.

La mayor parte del gasto del Inciso se realiza en el exterior (aproximadamente un 78%), por el mantenimiento de las embajadas y consulados en el resto del mundo. En este caso por tanto se debe considerar especialmente el efecto de la evolución del tipo de cambio, siendo la evolución del gasto afectada por el arbitraje de la moneda, no implicando esto necesariamente un incremento o disminución de la ejecución presupuestal. Si tenemos en cuenta esto, se

aprecia un incremento del 3% del gasto presupuestal en términos reales del año 2020 con respecto al 2019 y si consideramos solamente el gasto presupuestal ejecutado en nuestro país en pesos, se observa una disminución del 14% en ese mismo período.

En el ejercicio 2020 el Inciso ejecutó el 83% de su crédito total, correspondiendo 2.679 millones a remuneraciones, 1.105 a funcionamiento y 16 millones a inversiones.





Dentro del Inciso 24, encontramos la ejecución relativa a la gestión del Dragado del Canal Martín García y del Río Uruguay. Durante el año 2020 se destaca el gasto en mantenimiento de estos canales. Por otra parte, también se abona desde ese Inciso todo lo relativo a las contribuciones con Organismos Internacionales por parte del país. Éstas se dividen en voluntarias y obligatorias, correspondiendo un 97% a esta última categoría.

Consideraciones de la Ley de Presupuesto 2020-2024

A partir de esta ley, los créditos de funcionamiento correspondientes a gastos en el exterior, cambiaron su característica, pasando de ser estimativos a limitativos y de medirse en moneda nacional, a medirse en dólares. Este cambio, optimiza la asignación del presupuesto y favorece el control del gasto.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020
En millones de pesos a valores corrientes

MRREE	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	2.872	2.872	0	2.679	93%	93%
FUNCIONAMIENTO [1]	1.114	1.114	0	1.105	99%	99%
INVERSIONES	29	0	23	16	55%	70%
TOTAL MRREE	**4.015**	**3.986**	**23**	**3.800**	**95%**	**95%**

(1) Excepción general créditos de funcionamiento - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 26/08/2020

El Ministerio de Relaciones Exteriores fue exceptuado del tope de ejecución dispuesto por el Decreto N° 90/2020 en el rubro de funcionamiento, considerando lo expresado anteriormente, en cuanto a la incidencia de la evolución del tipo de cambio.

No obstante, el Inciso tomó medidas para bajar su gasto en dólares, tales como la reducción de las partidas de etiqueta, la renegociación de contratos de alquileres de oficinas, residencias

oficiales y viviendas del personal diplomático, administrativo y profesionales en el exterior. Tampoco se realizaron contrataciones de personal (nuevo o de cobertura de vacantes) y no se realizaron aumentos de salarios, con excepción de los incrementos legales establecidos por normativa.

El gasto en misiones oficiales se vio reducido, así como los gastos protocolares por eventos que se realizaron en forma virtual (por ejemplo: la asunción a la Presidencia pro tempore del Mercosur).

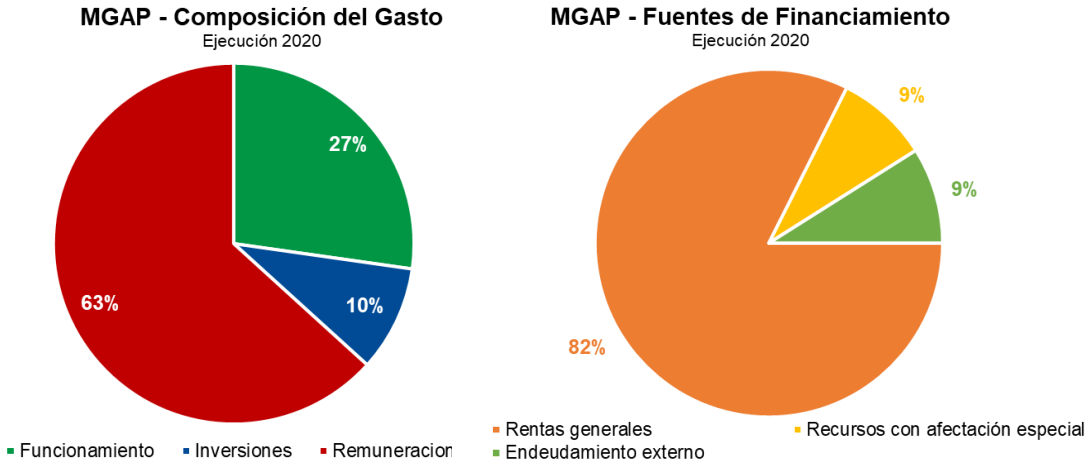
En cuanto al cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de dicho decreto, se exceptuó del mismo al Cuerpo Diplomático (Escalafón M).

14.2.6 Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

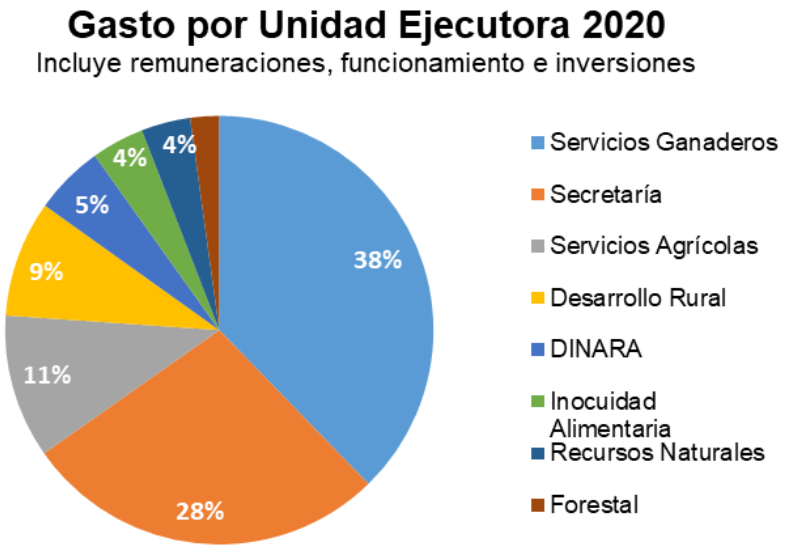
El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca representa un 1,3% del presupuesto ejecutado en el año 2020 para la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución. Dentro de este porcentaje también se incluye la ejecución correspondiente al Inciso 24 "Diversos Créditos", que en este caso contiene gastos del Fondo de Fomento de la Granja.

El gasto total en 2020 cayó un 10% real respecto a 2019, habiéndose ejecutado 2.198 millones de pesos en remuneraciones, las que se redujeron un 5%, 1.293 millones de pesos en gastos de funcionamiento que registraron una caída del 13% y 330 millones en inversiones, cayendo un 27%.

El gasto del MGAP se compone en un 63% por remuneraciones, 27% gastos de funcionamiento y un 10% de inversiones.



Un 9% del gasto del Inciso se financia con endeudamiento externo. El MGAP cuenta con varios proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el Banco Mundial, destinados principalmente a adaptación al cambio climático, desarrollo rural y apoyo a la gestión pública agropecuaria. Otro 9% se financia con recursos de afectación especial derivados de tasas que cobra el Inciso por los servicios y controles que realiza.



Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

La Ley de Urgente Consideración introdujo algunos cambios en la institucionalidad del MGAP. Se creó el Instituto Nacional de Bienestar Animal como órgano desconcentrado que funciona dentro de la Dirección General de Secretaría, y se le encomendó la castración de animales y su identificación mediante chipeo.

Por otra parte, se creó el Instituto de la Granja como persona de derecho público no estatal, y actualmente se está trabajando en el proyecto de ley que regula el mismo.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020

En millones de pesos a valores corrientes

MGAP	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	2.878	2.878	0	2.198	76%	76%
FUNCIONAMIENTO (1)	1.016	13	971	946	93%	96%
INVERSIONES (2)	501	0	360	330	66%	92%
TOTAL MGAP	**4.395**	**2.891**	**1.331**	**3.474**	**79%**	**82%**

(1) Excepción para créditos de funcionamiento por $ 130.000.000 - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 21/12/2020

(2) Excepción para créditos de inversiones por U$S 388.042 - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 21/12/2020

Al Inciso se le autorizó una excepción al tope de funcionamiento, destinada a cubrir los gastos del Sistema Nacional de Identificación Ganadera y para realizar la compra de kits para análisis de laboratorio.

Por otra parte, se les aprobó una excepción en el rubro de inversiones con el objetivo de realizar una renovación de vehículos, parte mediante renovación sin costo y parte adquiriendo, con recursos recibidos por indemnizaciones por siniestros.

A fin de reducir el gasto y cumplir parcialmente con el tope, el MGAP renegoció los contratos de servicios personales reduciendo la carga horaria y manteniendo así la cantidad de personal a fin de mantener la cobertura de servicios esenciales en los cuales gran parte del personal está contratado mediante esta modalidad. Esta medida resultó en un ahorro de 48 millones de pesos con respecto al 2019.

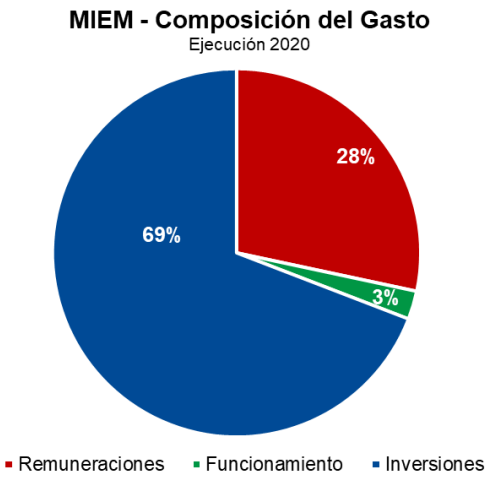
En lo que respecta a inversiones, se reformularon los proyectos financiados con endeudamiento externo.

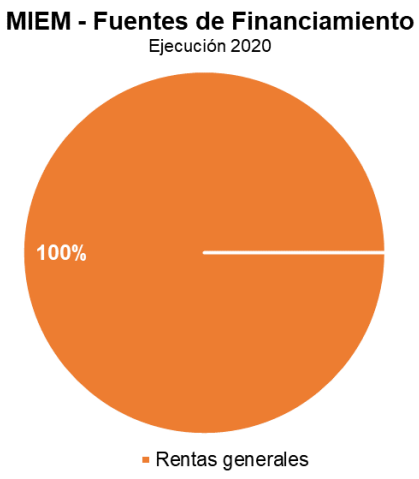
14.2.7 Ministerio de Industria, Energía y Minería

El Ministerio de Industria, Energía y Minería representa el 0,4% de la ejecución total de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución. Este porcentaje incluye la ejecución realizada a través del Inciso 24 “Diversos Créditos” que en este caso corresponde al Fondo de Diversificación de Mercados.

Es de destacar que el gasto global del Ministerio disminuyó un 13% en términos reales en el año 2020 respecto al 2019, alcanzando una ejecución de 1.029 millones.

En cuanto a la estructura de gastos, en 2020 las remuneraciones representaron el mayor porcentaje de ejecución con un 69%. Por otra parte, la totalidad del presupuesto del Inciso se realiza en la fuente Rentas Generales”.





Dentro de los gastos de funcionamiento, se destaca el peso de las transferencias realizadas al LATU por la prestación de los servicios de Metrología Legal, que en el año 2020 ascendió a 66 millones de pesos. Sobre esto, a partir de la Ley de Presupuesto Nº 19.924, se le otorgó la competencia legal al LATU sobre las tareas administrativas y de inspección, y el cobro de las tasas, por el control de todos los instrumentos reglamentados del país, como balanzas, surtidores, taxímetros, etc.

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

A raíz del cambio de institucionalidad de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones y de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua que pasaron de ser una Unidad Ejecutora de la Presidencia de la República a pasar a desempeñarse como una persona jurídica estatal descentralizada (Servicio Descentralizado), es que ahora, la comunicación de estos Servicios con el Poder Ejecutivo será realizada a través de este Ministerio.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes						
MIEM	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	973	973	0	712	73%	73%
FUNCIONAMIENTO (1)	350	78	237	292	83%	93%
INVERSIONES (1)	42	0	31	26	62%	82%
TOTAL MIEM	**1.364**	**1.051**	**268**	**1.029**	**75%**	**78%**

(1) Por Resolución del Poder Ejecutivo E262, de 31 de diciembre de 2020, se autorizó al MIEM a realizar una modificación de tope entre funcionamiento e inversiones.

Se autorizó al MIEM a realizar una modificación de tope entre funcionamiento e inversiones, donde se baja el primero y se sube el segundo, a fin de que se pudiera cumplir con las obligaciones contraídas por las obras del Edificio ex Montevideo Gas.

Durante el año 2020, el Ministerio de Industria, Energía y Minería implementó distintas medidas de ahorro, que permitieron ver una reducción en sus gastos.

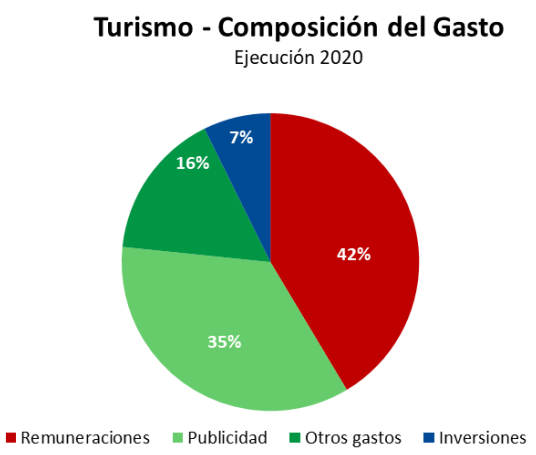
Dentro de esas medidas se destaca la entrega de un edificio arrendado que funcionaba como sede del MIEM en la calle Sarandí. A raíz de esto, se reubicó el personal de tres Unidades Ejecutoras (Dirección Nacional de Industrias, Dirección Nacional de Energía y la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual) en otros edificios pertenecientes al Inciso.

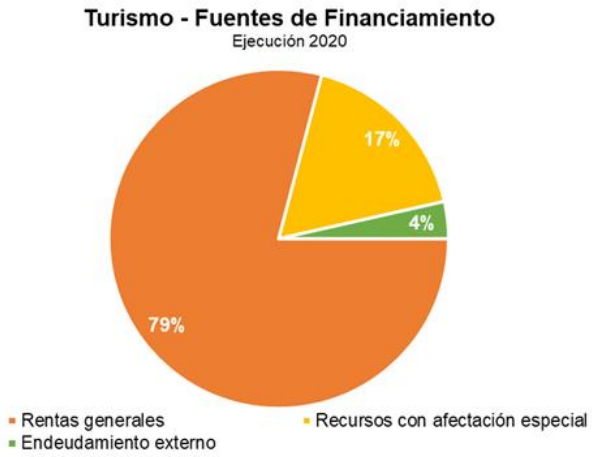
14.2.8 Ministerio de Turismo

La ejecución total del Ministerio de Turismo en el año 2020 fue de 526 millones de pesos, lo que representó un 0,2% de la ejecución de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución.

Considerando el período 2019-2020 el gasto disminuyó un 25% en términos reales. Esto se vio motivado por la baja de actividades en el sector por la emergencia sanitaria, así como también por lo dispuesto en el Decreto Nº 90/020.

El principal gasto del Inciso corresponde a gastos de funcionamiento, que en el año 2020 representó un 51% de su ejecución total, siendo su principal componente el correspondiente a publicidad.





La principal fuente de financiamiento del Inciso corresponde a Rentas Generales, que financió en el año 2020 el 79% de su gasto total. Por otra parte, el 17% de los gastos fueron financiados con el denominado "Fondo de Fomento del Turismo", destinado a la promoción e infraestructura turística. Este fondo se nutre de lo recaudado por concepto de canon por la explotación de casinos y de la venta de pasajes aéreos adquiridos en el país y en el exterior para iniciar el viaje desde Uruguay, y por el canon por la ampliación de la concesión del Aeropuerto de Carrasco. El Inciso además cuenta con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, dirigido al desarrollo de áreas e infraestructuras turísticas en el país.

Durante el año 2020, el Ministerio trabajó de manera intensa con otros Organismos del Estado para brindar soluciones a las demandas, así como también con la Cámara de Turismo y otras cámaras empresariales y con el Sindicato Único Hotelero – Gastronómico del Uruguay (SUGHU), donde se desarrollaron protocolos en servicios de alojamiento y restaurantes, se estableció el sello de "operador responsable" y un sistema automatizado de promoción turística.

A su vez, se llevaron adelante distintas estrategias orientadas a brindar información al viajero (cierre de fronteras, comunicación de medidas sanitarias, disposiciones de cuarentena), y de cara al verano 2021 se desarrollaron campañas enfatizando la promoción de medidas sanitarias, así como de turismo interno.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

La ejecución presupuestal total del Inciso se encuentra dentro de los límites fijados por el Decreto Nº 90/2020, no habiendo solicitado el Ministerio excepciones a lo dispuesto.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes						
TURISMO	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	261	261		218	83%	83%
FUNCIONAMIENTO	347	9	287	270	78%	91%
INVERSIONES	71		47	38	54%	82%
TOTAL TURISMO	**679**	**270**	**334**	**526**	**77%**	**87%**

Las medidas adoptadas por el Ministerio de Turismo para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto de referencia permitieron generar ahorros en el entorno de los 150 millones de pesos. Estas medidas se enfocaron en la centralización de la publicidad hacia el turismo interno y a medios digitales, el rediseño de las actividades de promoción turística y la suspensión de ferias internacionales, entre otros.

Asimismo, se resolvió darle cierre a un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo, finalizando de ejecutar dos proyectos en Termas de Daymán y en el ex frigorífico Anglo.

Con el cambio de la estrategia turística ocurrido a partir de la emergencia sanitaria, se redefinieron algunas de las acciones originales, pasando a trabajar en el Eje de la Ruta 8 (departamentos de Lavalleja, Treinta y Tres y Cerro Largo) poniendo como objetivo del programa el desarrollo de destinos turísticos emergentes. Por otra parte, se ha decidido mantener la inversión en el Eje Norte, fomentando el turismo de naturaleza en Valle del Lunarejo, Laureles y Valle Edén y el turismo minero y termal.

14.2.9 Ministerio de Transporte y Obras Públicas

La ejecución del Ministerio de Transporte y Obras Públicas representa un 4,7% del total de la ejecución de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución.

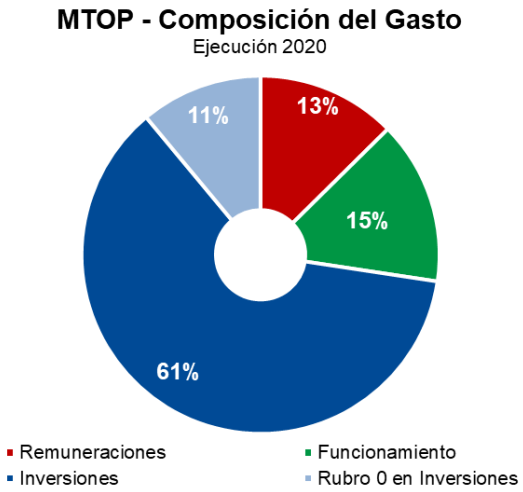
La ejecución total del año 2020, que incluye las partidas ejecutadas dentro del Inciso 24 “Diversos Créditos” Unidad Ejecutora 010 “Ministerio de Transporte y Obras Públicas”, fue de 13.584 millones de pesos, un 7% menos en términos reales respecto de la ejecución del año 2019.

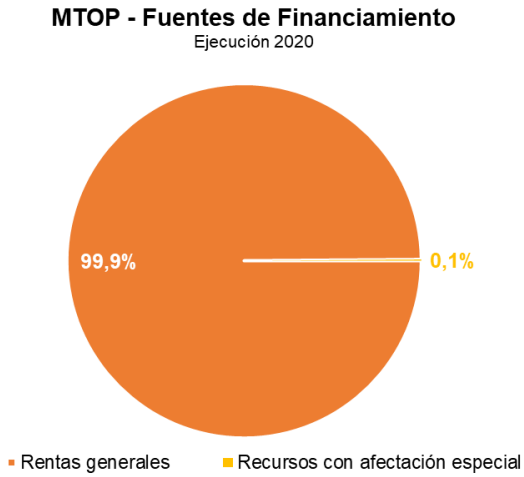
La ejecución en el Inciso 24 fue de 1.773 millones de pesos, cuyo monto se encuentra compuesto por los pagos por disponibilidad realizados a los proyectos de participación público-privada, siendo la ejecución por el Ferrocarril Central de 1.339 millones de pesos y por los proyectos viales de 434 millones de pesos.

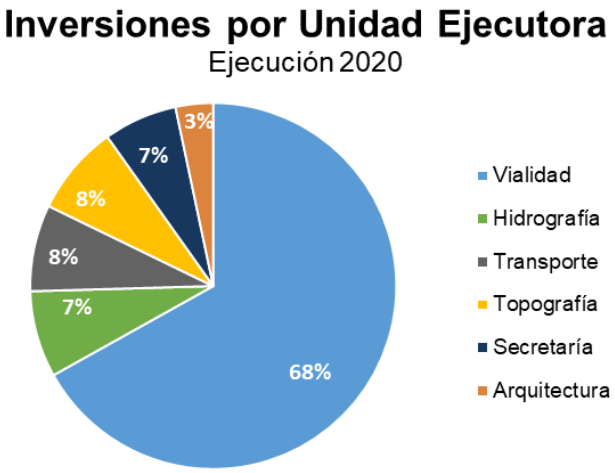
El gasto en inversiones en el año 2020 fue de 8.576 millones de pesos, cayendo un 18% en términos reales respecto al año anterior, motivado fundamentalmente por la aplicación del tope de ejecución del Decreto N° 90/020.

En el rubro de funcionamiento el gasto fue de 1.746 millones de pesos siendo la caída de un 22% en términos reales que se debió fundamentalmente a la disminución del gasto ejecutado en el subsidio al boleto estudiantil. Este gasto sufrió una importante caída a raíz de las medidas sanitarias adoptadas para enfrentar la pandemia que redujeron la movilidad en el año 2020. Sin embargo, cabe destacar que parte de los gastos destinados a este subsidio se atendieron con cargo al Fondo COVID.

El gasto en remuneraciones ascendió a 1.488 millones de pesos, un 6% menos en términos reales que el año anterior.







Las intervenciones viales que se realizaron tuvieron como objetivo el desarrollo multimodal y descentralizador de las infraestructuras, el fortalecimiento de los accesos de la Red Productiva al Sistema Portuario del Río Uruguay y del Río de la Plata, y la conexión a complejos productivos de gran porte vinculados al sector forestal y otras cadenas agroindustriales.

Dentro de la Dirección Nacional de Vialidad, un 36% de la ejecución en inversiones corresponde a obras por contrato de la propia Unidad entre las que se incluyen la finalización de las rutas 7 y 30 y el mantenimiento de rutas y obras de iluminación y seguridad vial, y un 64% corresponde a obras del Contrato de Concesión de Obra Pública cedido a la Corporación Vial del Uruguay y Concesiones Privadas (Rutas 5 y 8).

La Dirección Nacional de Hidrografía por su parte, culminó las obras en los puertos de La Paloma, Punta del Este, Carmelo y Piriápolis y continuó con las tareas de reparaciones y mantenimiento en el resto de los puertos del país. Por otra parte, se comenzaron las obras de regulación hídrica de los Bañados de Rocha para protección ante grandes crecidas.

La Dirección Nacional de Arquitectura ejecutó obras de reacondicionamiento de edificios en INISA, MEC, BPS, INAU, MGAP, UDELAR y ASSE. Asimismo, se destacan las obras en el nuevo

Hospital del Cerro que se encuentran en la etapa de implementación, así como también las obras por convenio con distintas organizaciones sociales y deportivas, instituciones educativas y hogares de ancianos.

La Dirección Nacional de Topografía tramitó 746 expedientes de las expropiaciones necesarias para la construcción del Ferrocarril Central y continúa con el proceso de expropiaciones.

Por otra parte, dentro del Inciso "Diversos Créditos" se ejecutan los créditos asociados a los proyectos de PPP para la construcción del Ferrocarril Central, que cuenta con un avance del 30% del proyecto total y para algunos circuitos viales en particular la construcción y mantenimiento de las Rutas 12, 14, 21 y 24.

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

La Ley de Urgente Consideración dispuso la supresión del área "administración y mantenimiento portuario" de la Dirección Nacional de Hidrografía del MTOP, la cual pasa a la órbita de la Administración Nacional de Puertos.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020

En millones de pesos a valores corrientes

MTOP	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	1.952	1.952	0	1.488	76%	76%
FUNCIONAMIENTO [1]	1.916	17	1.814	1.746	91%	95%
INVERSIONES [2]	10.012	1.506	7.305	8.576	86%	97%
TOTAL MTOP	**13.879**	**3.475**	**9.120**	**11.810**	**85%**	**94%**

(1) Excepción para créditos de funcionamiento $ 90:338.593 - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 31/12/2020

(2) Excepción para créditos de inversiones por $ 506:000.000 - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 13/10/2020

El Inciso solicitó una excepción al tope en funcionamiento, para los que fueron aprobados 90 millones de pesos para el rubro de suministros, fundamentalmente para hacer frente al gasto de energía eléctrica de las luminarias viales, que registró un incremento en los últimos años en virtud de la colocación de nuevas luminarias en rutas.

Asimismo, para el caso de inversiones se aprobó una excepción al tope por 506 millones de pesos para hacer frente al gasto ocasionado por las expropiaciones de padrones para el trazado del Ferrocarril Central.

Respecto de las medidas tomadas por el Inciso para disminuir sus gastos, se destaca el mayor control en los gastos de combustibles, viáticos y pasajes, los cuales disminuyeron sensiblemente, acompañados por una reducción de la movilidad a nivel general.

Por último, también se aplicaron medidas de control y reducción del gasto en los siguientes rubros: publicidad, suscripciones de prensa, uniformes, gastos de vigilancia, útiles de oficina y servicios de limpieza.

14.2.10 Ministerio de Educación y Cultura

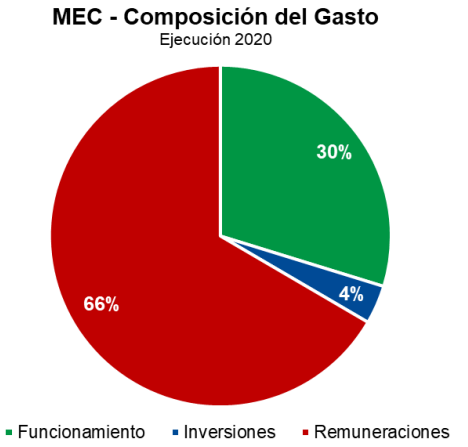
El Ministerio de Educación y Cultura representa un 1,4% del presupuesto ejecutado total de Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución, en el año 2020. Dentro

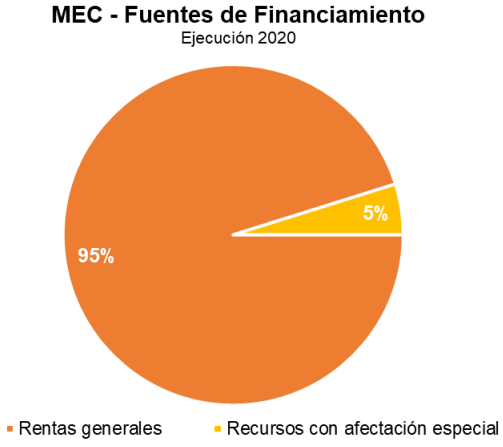
de este porcentaje también se incluye la ejecución en el Inciso 24 “Diversos Créditos” correspondiente al Fondo de Desarrollo Cultural del SODRE.

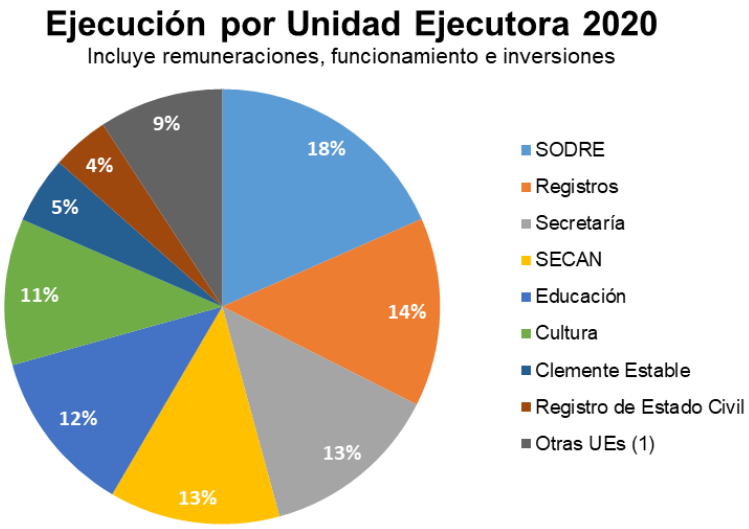
El gasto total disminuyó un 17% en 2020 con respecto al año 2019, debido fundamentalmente a la aplicación del Decreto Nº 90/020.

La principal disminución en este último período considerado se dio en las inversiones que bajaron un 63%, habiendo ejecutado 139 millones de pesos, seguida de los gastos de funcionamiento que se redujeron un 23% con una ejecución de 1.204 millones de pesos y finalmente las remuneraciones que cayeron un 7% real ejecutando, 2.531 millones de pesos.

El gasto de este Inciso se compone en un 66% de remuneraciones, 30% de gastos de funcionamiento y un 4% de inversiones. Un 5% del total de sus gastos se financia con recursos de afectación especial correspondientes a los servicios que se brindan principalmente en lo que respecta a registros.







Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

Se creó el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación.
Se crearon dentro de la Dirección Nacional de Cultura los Institutos Nacionales de Música, Artes Escénicas, Letras, Artes Visuales y Cine y Audiovisual (ex ICAU).

El Plan Ceibal y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) pasaron a comunicarse con el Poder Ejecutivo a través del MEC.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

El 7 de agosto de 2020 el Poder Ejecutivo exceptuó a las instituciones vinculadas a la ciencia, tecnología, investigación e innovación de la aplicación del tope del 85%, incluyendo a las Unidades Ejecutoras 011 “Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable” y 012 “Dirección para el Desarrollo de la Ciencia y el Conocimiento”.

Adicionalmente el MEC solicitó una excepción para gastos de funcionamiento para la Dirección Nacional de Cultura y el Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos (SODRE), destinados a vigilancia y limpieza de los museos, salarios de los cuerpos estables y gastos de mantenimiento del Auditorio Adela Reta y otras salas del SODRE.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020
En millones de pesos a valores corrientes

MEC	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	3.349	3.349	0	2.531	76%	76%
FUNCIONAMIENTO [1]	1.278	48	1.175	1.131	89%	93%
INVERSIONES [2]	211	12	131	139	66%	98%
TOTAL MEC	**4.838**	**3.409**	**1.305**	**3.802**	**79%**	**81%**

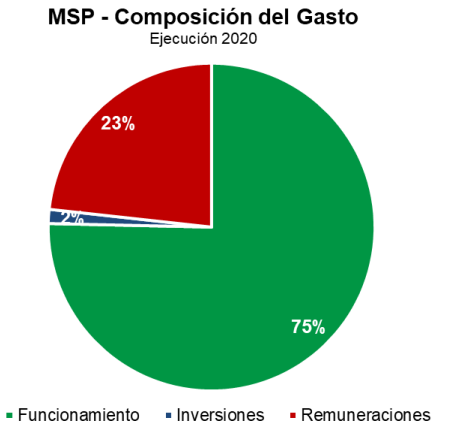
(1) Excepción para créditos de funcionamiento por $78.000.000 - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 15/12/2020 y excepción total para las unidades ejecutoras 011 y 012 - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 07/08/2020.

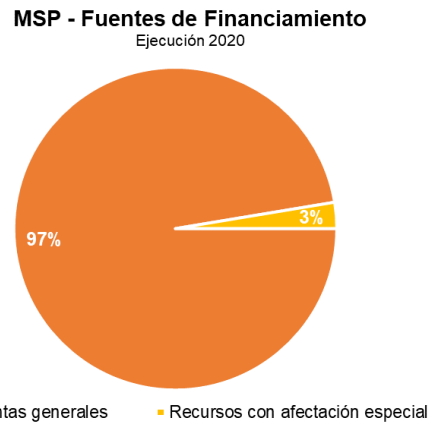
(2) Excepción total para las unidades ejecutoras 011 y 012 - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 07/08/2020.

14.2.11 Ministerio de Salud Pública

La ejecución presupuestal del Inciso en el año 2020 fue de 4.009 millones de pesos, siendo la participación en el Presupuesto Nacional considerando Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución de un 1,4%.

En cuanto a la composición del gasto, cabe destacar que los gastos de funcionamiento son el principal componente siendo un 75% del gasto total del Inciso. La fuente de financiamiento que más peso tiene es la correspondiente a Rentas Generales.





A efectos del análisis de la ejecución presupuestal de este Ministerio, resulta relevante observar la composición y evolución de los gastos de funcionamiento. En el año 2020, el crecimiento fue de un 24% en términos reales con respecto a 2019, destinándose un 68% a los gastos vinculados a las acciones de amparo y por ordenanza por medicamentos, endoprótesis y material médico, un 14% a vacunas, un 5% al convenio de asistencia en la vía pública, un 4% a Comisión de Apoyo, y el restante 9% se destinó a otros gastos operativos.

Inciden fuertemente en el aumento de gasto las acciones de amparo y por ordenanza de medicamentos, endoprótesis y material médico para el acceso a cierto tipo de medicamentos y prestaciones no incluidas en el Plan Integral de Atención a la Salud (PIAS). El gasto de estos conceptos pasó de 1.451 millones de pesos en 2019 a 2.057 millones de pesos en 2020, a valores constantes. Es decir, un incremento del 42% real, con respecto a 2019.

En el año 2020, el Ministerio, en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Fondo Nacional de Recursos, acordó la incorporación de nuevos fármacos al PIAS, así como la ampliación de la cobertura de otros que ya se encontraban incluidos. A su vez, existe una comisión, integrada por el MEF, MSP y el FNR, con el objetivo de negociar los precios de aquellos fármacos que compra el MSP a través de acciones judiciales.

Otro de los gastos de funcionamiento que resulta importante destacar son las vacunas, cuyos costos se ven afectados por el tipo de cambio, los precios y la ampliación de los planes de vacunación. En 2020 dicho gasto se vio incrementado en un 17% en términos reales con respecto al 2019, pasando de 402 millones de pesos a 468 millones de pesos a valores constantes.

Sin considerar el gasto en vacunas, medicamentos de alto precio y materiales médicos por amparos y ordenanzas que crecieron un 36% en términos reales en el último año, en comparación con el 2019 los gastos de funcionamiento generales del MSP se redujeron un 16%. La reducción de gastos se refleja en los rubros de apoyo, como ser limpieza y mantenimiento, así como también en transferencias por convenios, anticonceptivos y publicidad.

En cuanto a las inversiones, el gasto se redujo en un 52% en términos reales en 2020. Dentro de los principales conceptos podemos mencionar la reducción en las horas de desarrollo informático y la disminución de compra de equipamientos.

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

A través del artículo 407, se crea una Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, constituida como persona jurídica de derecho público no estatal, que tendrá a su cargo la evaluación, la regulación y control, acorde a la política que establezca el Poder Ejecutivo, de medicamentos, dispositivos terapéuticos, procedimientos diagnósticos y tratamientos médicos y quirúrgicos utilizados en la atención de la salud humana.

Consideraciones de la Ley de Presupuesto 2020-2024

Con la aprobación de la Ley de Presupuesto 2020-2024, se establecieron varios aspectos relativos a la organización, actividad y recursos necesarios para la inmediata puesta en funcionamiento de la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitaria. En la actualidad se trabaja en su reglamentación.

Por otra parte, se aprobaron artículos referentes al financiamiento de prestaciones y medicamentos de alto precio. Se agrega un nuevo literal al numeral 3) del artículo 79 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, estableciendo la excepción a dicho régimen para proveedores bajo ciertas condiciones, cuando se trate de estos fines. Además, se estableció que se podrá transferir con destino exclusivo a la cobertura financiera de procedimientos de medicina altamente especializada y de medicamentos de alto precio un porcentaje del valor de los activos del "Fondo de Bienes Decomisados de la Junta Nacional de Drogas", así como también un porcentaje del valor de los bienes, productos o instrumentos decomisados.

Se destaca además la creación de la Unidad Ejecutora 108 "Dirección General de Fiscalización", cuyo objetivo es desarrollar un sistema de fiscalización de forma centralizada.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020

En millones de pesos a valores corrientes

MSP	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	1.102	1.102	0	933	85%	85%
FUNCIONAMIENTO [1]	3.213	3.213	0	3.021	94%	94%
INVERSIONES [2]	88	0	81	56	63%	68%
TOTAL MSP	**4.403**	**4.315**	**81**	**4.009**	**91%**	**91%**

(1) Excepción general créditos de funcionamiento - Resolución del Poder Ejecutivo E243 de fecha 22/12/2020

(2) Disminución tope inversiones $ 8.066.171- Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 22/12/2020

Se realizaron, al amparo del Decreto Nº 90/020, autorizaciones de excepción al tope de ejecución para gastos, así como también se realizó una baja para el tope de inversiones, considerando que el rubro de funcionamiento se vio incrementado. Dichas solicitudes fueron planteadas tomando en cuenta posibles ahorros en ciertos rubros de gastos de funcionamiento e inversiones y la necesidad de financiar otros como ser suministros, anticonceptivos, convenio de asistencia en la vía pública, entre otros.

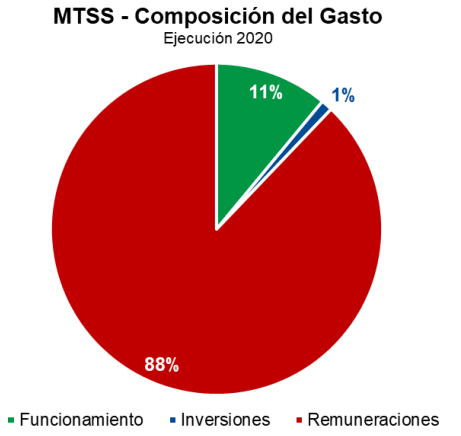
Sin perjuicio de estas solicitudes, el Inciso igualmente aplicó ciertas medidas de ahorro en algunos de sus gastos, tal como fuera mencionado anteriormente.

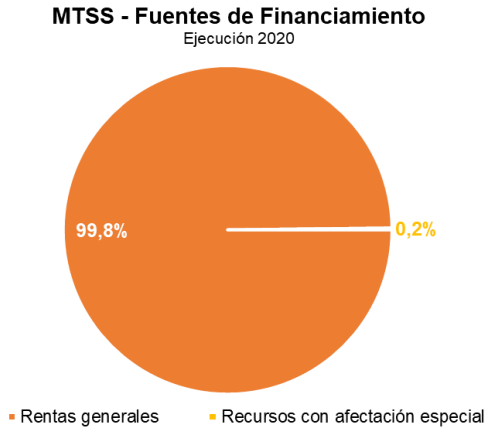
14.2.12 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El gasto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el año 2020 ascendió a 1.084 millones de pesos, lo que representó un 0,4% de la ejecución de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución.

El gasto del Ministerio disminuyó un 6% en términos reales considerando la ejecución del año 2020 respecto al año 2019.

El principal gasto corresponde a remuneraciones, que representa el 88% del gasto total del Inciso. La fuente presupuestal de mayor peso corresponde a la financiación de Rentas Generales.





El impacto de la emergencia sanitaria en la situación socioeconómica del país ha afectado particularmente al empleo. El foco desde este Ministerio ha sido mitigar los efectos adversos de la pandemia, adoptando una serie de medidas que buscan apoyar a trabajadores y empresas. En este sentido, se generaron regímenes especiales de seguro por desempleo, como forma de preservar vínculos laborales atendiendo al shock negativo que enfrentaban las empresas.

Se destaca asimismo, el mantenimiento de todos los servicios de atención al usuario, el fortalecimiento y desarrollo de la atención a distancia y el teletrabajo en general, la implementación del operativo “Trabajo Responsable”, que intensificó la fiscalización del cumplimiento estricto de la normativa sanitaria en los ámbitos laborales, el armado de protocolos para mantener las condiciones de seguridad e higiene, el desarrollo de la octava ronda salarial, habiendo alcanzado un acuerdo a nivel del Consejo Superior Tripartito.

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

El principal impacto que tuvo la aprobación de la Ley de Urgente Consideración fue la creación del Consejo Asesor Honorario en Seguridad Social, con la finalidad de trabajar en la reforma de la seguridad social. En el año 2020 se trabajó en realizar el diagnóstico del sistema actual.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

La ejecución presupuestal del Inciso se encuentra dentro de lo establecido por el Decreto de referencia, dado que no se solicitaron excepciones.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes						
MTSS	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	1.224	1.224		952	78%	78%
FUNCIONAMIENTO	143	15	108	119	84%	97%
INVERSIONES	20	0	13	12	61%	91%
TOTAL MTSS	**1.386**	**1.239**	**122**	**1.084**	**78%**	**80%**

(1) Excepción general créditos de funcionamiento - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 26/08/2020

(2) Excepción para créditos de inversiones por $ 123.825.906 - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 13/10/2020

Las medidas adoptadas para la reducción de gastos se enfocaron en la optimización de recursos materiales, financieros y humanos, logrando además bajar los costos de alquiler de las oficinas.

Por otra parte, no se realizaron misiones oficiales al exterior y se promovieron las consultas a distancia, con el fin de evitar la presencialidad, mejorando notoriamente el tiempo de respuesta en el transcurso del año y reduciendo el gasto en traslados y viáticos.

14.2.13 Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

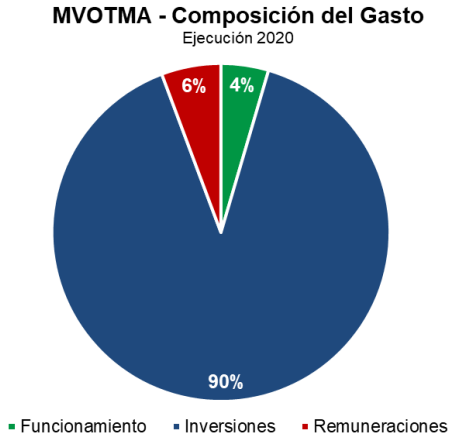
La ejecución del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial representa un 3,7% del total de ejecución de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución. La ejecución total en el año 2020 fue de 10.654 millones de pesos, un 12% menos en términos reales respecto de la ejecución del año 2019.

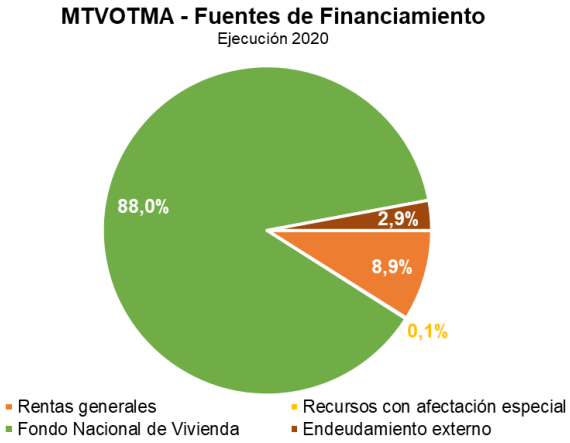
La ejecución del año 2020 incluye los créditos que fueron transferidos en el año 2021 al Ministerio de Ambiente según la Ley N° 19.924, de 18 de diciembre de 2020.

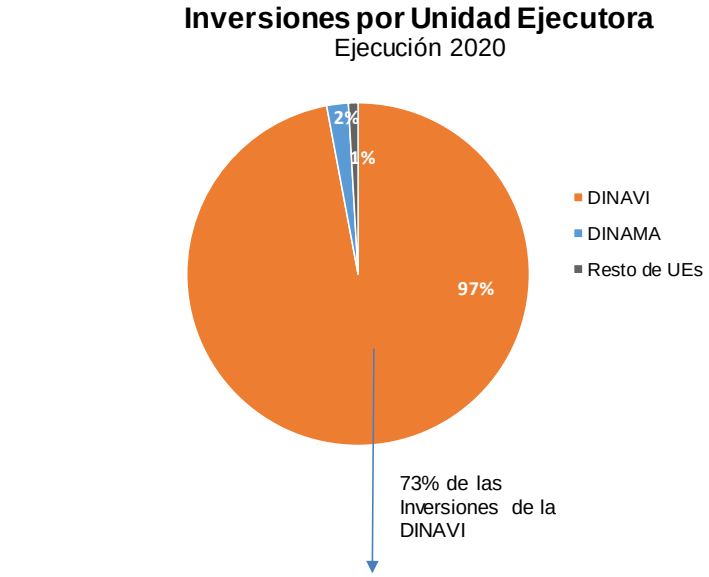
El gasto en inversiones en el año 2020 fue de 9.563 millones de pesos, un 12% menos en términos reales respecto al año anterior. En el rubro de funcionamiento el gasto fue de 485 millones de pesos representando una caída de un 16% en términos reales, motivada fundamentalmente por la aplicación del tope de ejecución del Decreto N° 90/020 y también por las medidas de ahorro adoptadas por el Inciso. En remuneraciones el gasto total fue de 607 millones de pesos, un 1% menos en términos reales que el año anterior.

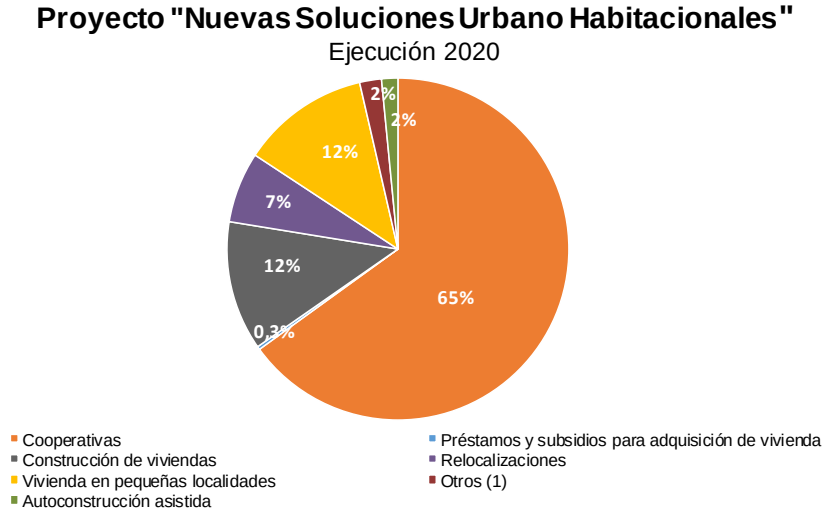
Un porcentaje muy significativo del Inciso está compuesto por inversiones, fundamentalmente de la Dirección Nacional de Vivienda, que brinda diversos tipos de soluciones habitacionales.

Por otra parte, y en cuanto a la estructura de financiamiento del Inciso, es de notar la preponderancia de la fuente “Fondo Nacional de Vivienda”, que financia la ejecución de la DINAVI.









(1) Incluye gastos que no pueden ser asociados a una línea de acción en particular: convenios de gestión con la ANV, gastos de vigilancia de inmuebles, entre otros.

Dentro del Proyecto “Nuevas soluciones habitacionales”, la construcción de viviendas a través de cooperativas se ha posicionado como la modalidad que crece de manera sostenida. En el año 2020 se finalizaron 1.452 viviendas distribuidas en 39 cooperativas, 31% en Montevideo y 69% en el interior del país. Al finalizar el año, 6.598 viviendas se encontraban en obra, distribuidas en 200 cooperativas, donde el 34% del total se ubican en el departamento de Montevideo y el 66% en el interior del país.

En las acciones sobre stock se destacan las reparaciones y el mantenimiento para el Programa de Soluciones Habitacionales para Pasivos, atendiendo un total de 4.195 unidades construidas por el MVOT en el año 2020.

Respecto al Programa Mejoramiento de Barrios, en el año 2020 se finalizaron tres proyectos que abarcan cinco asentamientos en los departamentos de Artigas y Montevideo.

En respuesta a la problemática generada por la pandemia por COVID 19, el Inciso adoptó varias medidas para mitigar las consecuencias de la misma en los hogares beneficiarios de soluciones habitacionales. Dentro de estas medidas se encuentran las bonificaciones en las cuotas y la posibilidad de diferir los pagos de las mismas.

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

Se establece la creación del Ministerio de Ambiente que pasó a ejercer las competencias atribuidas a la Dirección Nacional de Medio Ambiente y Dirección Nacional de Aguas de este Ministerio, transfiriendo estas Unidades Ejecutoras con sus recursos humanos y materiales, programas de funcionamiento y proyectos de inversión y sus créditos correspondientes.

Asimismo, se establece la transferencia de recursos humanos y materiales y los programas de funcionamiento y proyectos de inversión, con sus créditos correspondientes, desde el ex Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en todo lo concerniente al cambio climático.

En virtud de estos cambios institucionales, el Inciso 14 pasó a denominarse Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Adicionalmente, se crea la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana con la competencia de coordinar la acción social conjunta del Plan Nacional de Integración Socio Habitacional – Juntos, la Unidad de Coordinación del Programa de Mejoramiento de Barrios y el Plan Nacional de Relocalización.

Por otra parte, se establece que los bienes inmuebles urbanos y suburbanos de propiedad de las entidades estatales de la Administración Central y de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados identificados como vacíos y sin uso por el Programa de Racionalización de Uso de Bienes Inmuebles del Estado, serán transferidos al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial con destino a la gestión de cometidos asignados a la Dirección Nacional de Vivienda o a la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana. La Ley de Presupuesto N° 19.924 modificó la finalidad de estos inmuebles, estableciendo que serán transferidos al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial con destino a la gestión de cometidos asignados a la DINAVI o la DINISU o serán enajenados.

En cuanto a las herencias yacentes, se sustituye el artículo 669 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990, y se establece que las personas públicas estatales a que refiere el artículo

430.2 del Código General del Proceso, son, en primer término, la Administración Nacional De Educación Pública y, en segundo término, el Estado, a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

También se regula el régimen de alquileres con contratos de arrendamiento de cierto plazo y precio sin necesidad de garantía, que incluye un proceso de desalojo más rápido tanto en caso de incumplimiento de pagos como al finalizar el vínculo contractual.

Por último, se amplía el ámbito de actuación de MEVIR, a centros poblados del interior menores a 15.000 habitantes.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes						
MVOT	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	770	770	0	607	79%	79%
FUNCIONAMIENTO	538	10	482	485	90%	99%
INVERSIONES [1]	9.677	125	9.504	9.563	99%	99%
TOTAL MVOT	**10.985**	**905**	**9.986**	**10.654**	**97%**	**98%**

(1) Excepción para créditos de inversiones por $ 1.148.024.448 - Resolución del Poder Ejecutivo de fechas 9/11/2020 y 29/12/2020

Con la finalidad de cumplir con parte de los compromisos ya asumidos de la DINAVI y la DINAMA, el Inciso solicitó una excepción al tope en el rubro de inversiones por 1.148 millones de pesos, el cual fue aprobado. La misma fue destinada a obras de cooperativas de viviendas que fueron sorteadas entre los años 2018 y 2019 y que cumplían todos los requisitos para ser escrituradas, licitaciones de viviendas de activos y pasivos, convenios de realojos, obras del Programa de Mejoramiento de Barrios y del Programa Habitacional Juntos, y compromisos asumidos en relación a las inversiones del plan de cierre de la "Represa de Relaves 2".

Sin perjuicio de lo expresado anteriormente, el Inciso tomó medidas para reducir sus gastos.

La DINAMA y la DINAGUA renegociaron convenios con la Fundación Ricaldoni, se disminuyeron contratos y se bajó la carga horaria del personal contratado por esta vía.

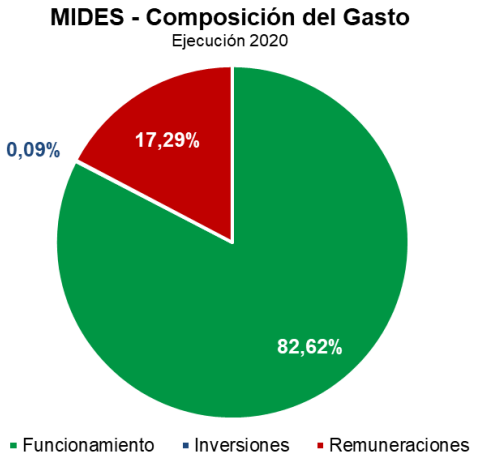
Por otra parte, se aplicaron medidas de control del gasto en lo concerniente a los rubros de combustibles, viáticos y pasajes. Se redujo el gasto en prensa y publicidad, equipamiento y mejoras edilicias, adquisición y mejora de bienes de uso.

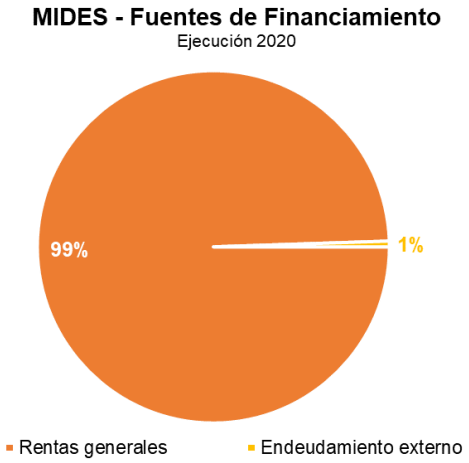
14.2.14 Ministerio de Desarrollo Social

El gasto del Ministerio de Desarrollo Social financiado con fondos presupuestales alcanzó un 3,7% del gasto total de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución. La ejecución del Inciso disminuyó en términos reales un 1% en el período 2019-2020.

El gasto de este Inciso se compone en un 83% de gastos de funcionamiento, un 17% de remuneraciones, mientras que un 0,1% corresponde a inversiones. Es por esto que este último rubro no se refleja en la gráfica presentada.

Dentro de la ejecución, un 99% se financia a través de Rentas Generales, el restante 1% corresponde a endeudamiento externo por un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo por el Programa de Apoyo al Sistema Nacional Integrado de Cuidados.





La ejecución de los créditos de funcionamiento se concentra principalmente en el apoyo alimentario a través de la Tarjeta Uruguay Social, con una ejecución del 40% de estos créditos. El programa de Asistentes Personales representa un 17% del rubro, seguido por las medidas de inclusión social que incluye los programas de calle, siendo un 10% de la ejecución.

En el año 2020 se ha trabajado con el objetivo de mejorar el enfoque de las transferencias desde el Ministerio, de todas formas, el actual contexto de emergencia sanitaria no permitió el normal funcionamiento del trabajo de campo programado. Las medidas implican un mejor sistema que permita realizar las bajas y altas de los programas en el momento adecuado y en base a las necesidades de la población.

Es importante tener presente que el Ministerio de Desarrollo Social tuvo que implementar medidas para atender a la población en contextos de vulnerabilidad, como consecuencia de la emergencia sanitaria. En este sentido se implementó un beneficio de canasta alimenticia por $ 1.200 mensuales para alcanzar a más de 300.000 personas sin ningún tipo de protección social. Dicho gasto fue canalizado a través del Fondo Solidario COVID-19, así como los incrementos en la Tarjeta Uruguay Social y las Asignaciones Familiares. Otro de los gastos atendido con cargo al Fondo Solidario COVID-19 fueron las erogaciones por apertura de diversos centros nocturnos y de 24 horas para atender a las personas en situación de calle.

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

A través del artículo 400 se establece que el Poder Ejecutivo, a iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social, aprobará la estructura de cargos y funciones necesario para cumplir con los cometidos asignados a dicho Ministerio, los que serán adecuados a los puestos de trabajo de su nueva estructura organizativa.

Además, en el artículo 402, se exceptúa al Inciso de los límites establecidos en los incisos tercero y cuarto del artículo 32 de la Ley Nº 15.851, de 24 de diciembre de 1986 y sus modificativas, en lo que refiere a los pases en comisión, autorizando un máximo en conjunto de ciento quince pases.

Consideraciones de la Ley de Presupuesto 2020-2024

A partir de la última Ley de Presupuesto Nº 19.924, se crearon nuevas Unidades Ejecutoras, a fin de lograr una imputación de los gastos más eficiente:

- Unidad Ejecutora 002 "Dirección de Desarrollo Social", con las siguientes áreas:

-"Uruguay Crece Contigo",

-"Promoción Socio-Cultural"

-"Promoción Socio-Laboral"

- Unidad Ejecutora 004 "Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos"
- Unidad Ejecutora 005 "Instituto Nacional de las Mujeres"
- Unidad Ejecutora 006 "Dirección Nacional de Protección Social"
- Unidad Ejecutora 007 "Instituto Nacional de la Juventud"
- Unidad Ejecutora 008 "Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad"
- Unidad Ejecutora 009 "Instituto Nacional de las Personas Mayores"

Adicionalmente, a través del artículo 504 los créditos correspondientes a Asignaciones Familiares fueron reasignados desde el Banco de Previsión Social, hacia el Ministerio. De todas formas, el beneficio continuará siendo abonado a través del BPS, mientras el MIDES así lo disponga.

Decreto Nº 90/020 – Acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020

En millones de pesos a valores corrientes

MIDES	Crédito vigente	Tope artículo 1º Decreto 90/020		Ejecución	% Ejecución sobre vigente	% Ejecución sobre tope
		Crédito exceptuado	Crédito topeado			
REMUNERACIONES	2.642	2.642	0	1.837	70%	70%
FUNCIONAMIENTO [1]	8.812	8.812	0	8.777	100%	100%
INVERSIONES	22	0	11	10	44%	88%
TOTAL MIDES	**11.477**	**11.454**	**11**	**10.624**	**93%**	**93%**

(1) Excepción general créditos de funcionamiento - Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 02/09/2020

Debido a la estructura del gasto del Inciso, en el año 2020 el MIDES solicitó la excepción al tope del Decreto de referencia, en los gastos de funcionamiento. En este sentido, es importante tener presente que la mayoría de los gastos refieren a transferencias monetarias o pagos a Organizaciones de la Sociedad Civil, las que con dichos fondos pagan fundamentalmente salarios. Además, se informó por parte del Inciso, que la demanda de servicios y prestaciones se incrementó en un 66% en el 2020 respecto al año anterior, lo que dificultó aún más la implementación de medidas de ahorro.

Por su parte, la ejecución presupuestal de los créditos en inversiones se encuentra dentro de los límites fijados por el Decreto.

14.2.15 Ministerio de Ambiente

El análisis relacionado al año 2020 de los créditos del Ministerio de Ambiente se realiza en el capítulo correspondiente al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial debido a que el presupuesto de este nuevo Inciso comenzó a ejecutarse en el año 2021.

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

La Ley de Urgente Consideración crea el Ministerio de Ambiente, el que pasó a ejercer las competencias atribuidas a la DINAMA y DINAGUA del ex Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, transfiriendo estas Unidades Ejecutoras con sus recursos humanos, recursos materiales, programas de funcionamiento y proyectos de inversión y créditos correspondientes.

Asimismo, estableció la transferencia de los recursos humanos y recursos materiales y los programas de funcionamiento y proyectos de inversión, con sus créditos correspondientes, del Inciso 14 "Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente", en todo lo concerniente al cambio climático. Por otra parte, se dispuso que tanto el Instituto Uruguayo de Meteorología como las Obras Sanitarias del Estado se comunicaran con el Poder Ejecutivo a través de este nuevo Ministerio.

Consideraciones de la Ley de Presupuesto 2020-2024

La Ley de Presupuesto Nº 19.924 incorpora al Ministerio de Ambiente al Presupuesto Nacional como Inciso 36, creando las Unidades Ejecutoras, los cargos de las Direcciones, asignando créditos y transfiriendo los créditos asociados de las Unidades Ejecutoras 004 “Dirección Nacional de Medio Ambiente” y 005 “Dirección Nacional de Aguas”, así como también los vinculados al Cambio Climático, que se encontraban dentro de la Dirección General de Secretaría, del actual Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Consideraciones generales

Los ejes centrales de la ejecución para las Unidades Ejecutoras que se transfirieron han sido el cuidado de la calidad de agua, la promoción del desarrollo sostenible, el fortalecimiento de las funciones de control y autorizaciones ambientales y la mejora de la gestión de residuos.

Entre las principales actividades realizadas, se destacan las autorizaciones ambientales y permisos relativos a la faja de defensa de costas, el seguimiento de emprendimientos de alta complejidad como lo son la construcción de la Planta de Celulosa II de UPM y el proyecto del Ferrocarril Central. A su vez, se observa la importancia de las tareas del sistema de monitoreo continuo de efluentes. En materia de residuos, se realizó el lanzamiento de desarrollo del Plan Nacional de Gestión de Residuos. En cuanto a la protección de la biodiversidad se ejecutaron acciones de restauración (Plantatón Uruguay) con introducción de especies nativas.

Por su parte, en la gestión sustentable de recursos hídricos se continuó con la operación de la red de calidad de agua, así como con el funcionamiento del Centro Regional para la Gestión de Aguas Subterráneas en América Latina y el Caribe (CeReGAS).

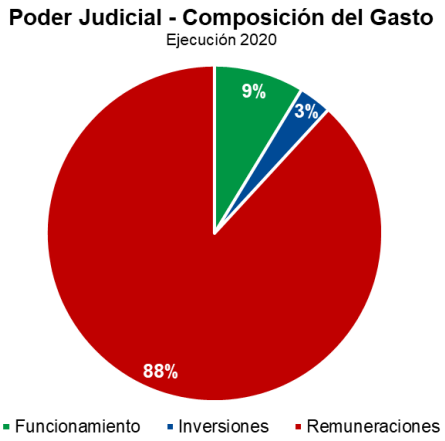
En el área de Cambio Climático se realizó seguimiento de las obras de la nueva planta de celulosa en la Cuenca del Río Negro, así como los correspondientes al tendido de la vía férrea entre Paso de los Toros y Montevideo y las obras de ampliación de los muelles en el puerto de Montevideo.

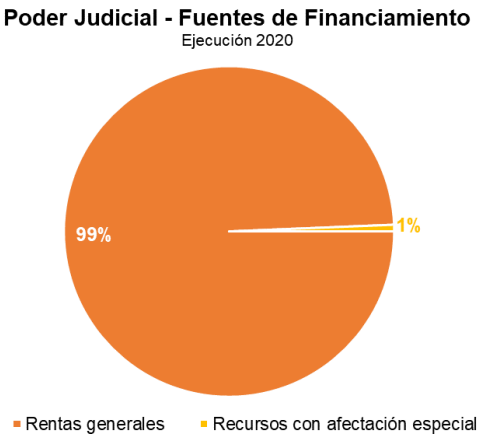
14.2.16 Poder Judicial

El Poder Judicial representa el 2,5% del crédito total de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución.

Para el año 2020, el gasto del Inciso presentó una baja de un 13% en términos reales con respecto al año anterior, alcanzando una ejecución de 7.262 millones de pesos.

En cuanto a la estructura de gastos, en 2020 las remuneraciones constituyeron un 88%, un 9% corresponden a gastos de funcionamiento y un 3% a inversiones.





EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes			
PODER JUDICIAL	**Crédito**	**Ejecución**	**Porcentaje ejecución**
Remuneraciones	6.682	6.402	96%
Funcionamiento	649	630	97%
Inversiones	233	230	99%
TOTAL PJ	**7.565**	**7.262**	**96%**

Dentro de los gastos de funcionamiento, se destaca que el Poder Judicial realizó importantes esfuerzos para la reducción de sus gastos, dentro de los cuales se pueden mencionar las renegociaciones de contratos de arrendamientos y limpieza. Además, se estima un ahorro adicional, por la entrega de dos locales arrendados, que se redistribuirán en sedes propias.

En cuanto a las inversiones, en el año 2019 se dio comienzo a las obras de remodelación del futuro Centro de Justicia de Paz, que continuaron en el año 2020. A fin de financiar estas erogaciones se reasignaron créditos desde remuneraciones a inversiones.

Consideraciones de la Ley de Presupuesto 2020-2024

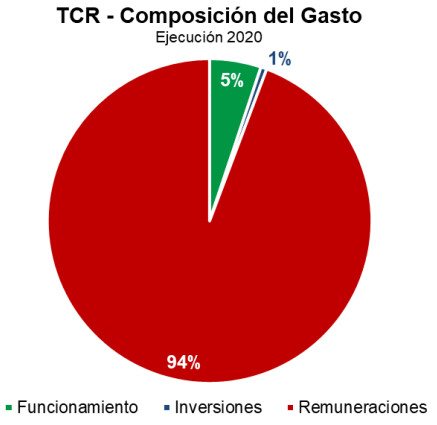
Se destaca que en la última Ley de Presupuesto se le asignó al Poder Judicial crédito a los efectos de uniformizar la escala salarial de los funcionarios del Poder Judicial, para todos los cargos que aún no perciben a enero del 2022 los aumentos otorgados de acuerdo a los convenios previamente citados, sujetos a la adhesión a dichos convenios. Además, se otorga

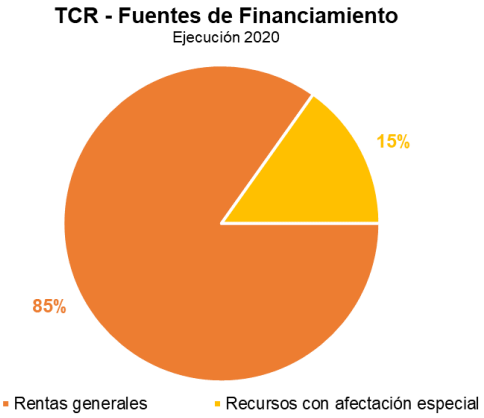
una partida a los efectos de arribar a un aumento del 26,03%, que serán habilitados en los años 2023 y 2024.

14.2.17 Tribunal de Cuentas

El gasto del Tribunal de Cuentas ascendió en el año 2020 a 690 millones de pesos lo que representó un 0,2% de la ejecución de la Administración Central y de los Organismos del artículo 220 de la Constitución.

En el año 2020, el gasto del Inciso disminuyó un 5% en términos reales respecto del año 2019, siendo el principal gasto el de remuneraciones que representó el 94% del gasto total, seguido por funcionamiento e inversiones.





En cuanto a sus fuentes de financiamiento, además del aporte de Rentas Generales, el Tribunal de Cuentas tiene recaudación propia a través de la tasa de control por la intervención que le compete en los estados contables de las empresas comerciales e industriales del Estado y por los servicios de auditorías y actuaciones que brinda, así como también, por las intervenciones y auditorías de proyectos financiados con préstamos de Organismos Internacionales. Con estos fondos se financiaron en el año 2020, el 15% de los gastos del Inciso, siendo destinados principalmente a beneficios sociales, funcionamiento e inversiones.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020

En millones de pesos a valores corrientes

TC	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución
Remuneraciones	683	650	95%
Funcionamiento	36	35	97%
Inversiones	4	4	91%
TOTAL TC	**723**	**690**	**95%**

Consideraciones de la Ley de Presupuesto 2020-2024

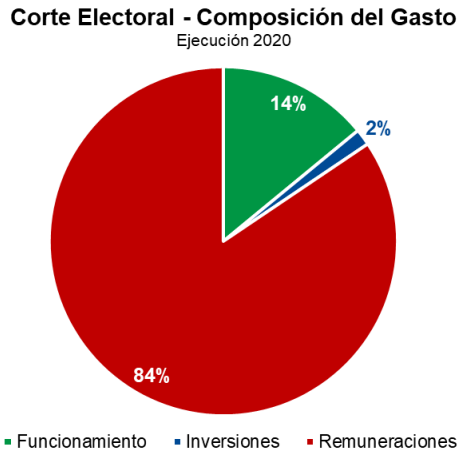
A partir de la aprobación de la ley, se sentaron las bases para avanzar en la realización de auditorías de desempeño. Para ello, se le facultó al Organismo a realizar convenios con el

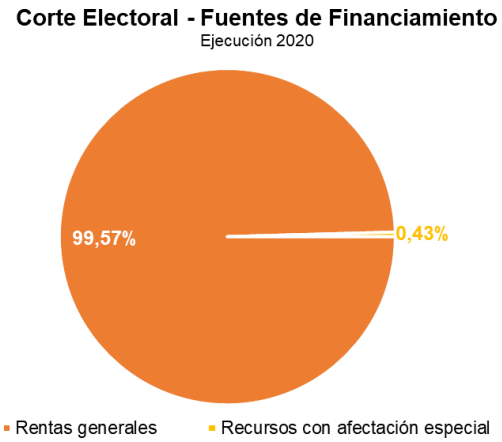
objetivo de fortalecer su escuela de auditoría, mediante la contratación de docentes o funcionarios públicos.

14.2.18 Corte Electoral

El gasto de la Corte Electoral en el año 2020 representó un 0,5% del total de la ejecución de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución.

Durante el período 2019-2020 el gasto se incrementó en 1% real. Se observa una caída del 5% real de las remuneraciones que representan el 90% del gasto del Inciso. En el caso de los gastos de funcionamiento, el comportamiento fue el contrario ya que se incrementaron en un 65% pero el impacto fue menor por corresponder este rubro a un 9% del gasto total. Las inversiones disminuyeron un 13%.





En 2020 se otorgaron 77 millones de pesos de refuerzo de crédito para la realización de las elecciones departamentales, de los cuales 75 millones correspondieron a gastos de funcionamiento y el resto a inversiones.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020*
En millones de pesos a valores corrientes

CORTE ELECTORAL	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución
Remuneraciones	1.271	1.128	89%
Funcionamiento	191	188	98%
Inversiones	25	20	82%
TOTAL CORTE ELECTORAL	**1.487**	**1.336**	**90%**

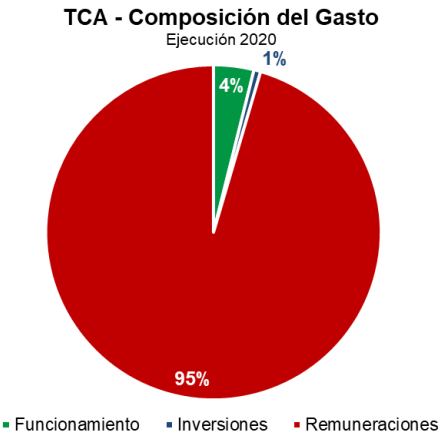
*Incluye gastos para elecciones

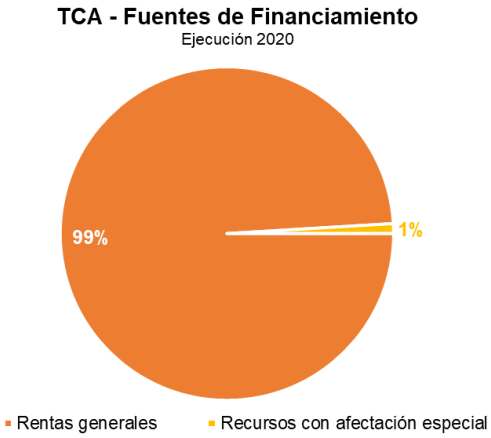
14.2.19 Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El gasto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ascendió en el año 2020 a 192 millones de pesos, lo que representó un 0,1% de la ejecución de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución.

Para el año 2020 se observa una disminución de un 5% con respecto al año anterior.

La mayor parte del gasto está constituido por Remuneraciones. En cuanto a la estructura de la ejecución por fuente de financiamiento, además de Rentas Generales, el Inciso tiene recaudación propia a través del cobro por los escritos que son presentados ante el Tribunal y por el acceso a su base de jurisprudencia y sistema de gestión.





EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes			
TCA	**Crédito**	**Ejecución**	**Porcentaje ejecución**
Remuneraciones	199	183	92%
Funcionamiento	8	7	92%
Inversiones	1	1	100%
TOTAL TCA	**208**	**192**	**92%**

14.2.20 Administración Nacional de Educación Pública

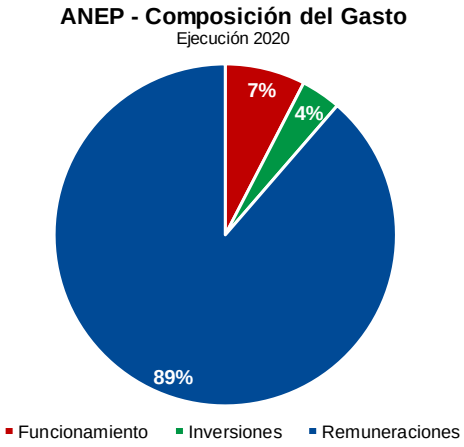
La ANEP es el principal proveedor de servicios educativos de Uruguay, dando cobertura en 2020 a 704.519 estudiantes, que representan el 86% del total de estudiantes de la educación pública y privada. Es uno de los organismos públicos de mayores dimensiones, con 64.106 funcionarios y con 92.635 vínculos a diciembre de 2020, y el que presenta mayor descentralización, con 2.781 centros educativos distribuidos en todo el país.

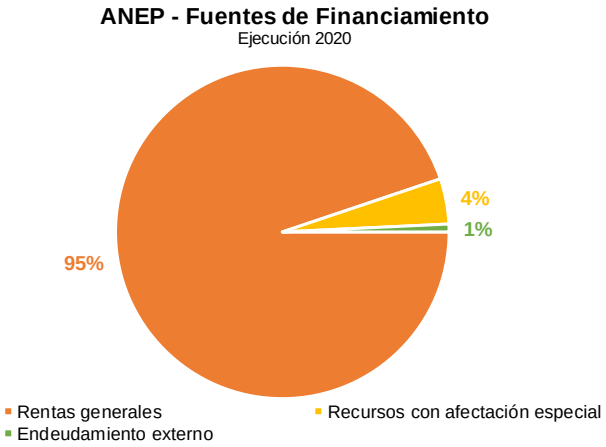
Es el Organismo que mayor dotación de recursos económicos recibe dentro de los Incisos del Presupuesto Nacional. En 2020 con un gasto total de 75.961 millones de pesos, alcanzó una participación del 3,4% del PBI y de 26,5% de la ejecución total de los Incisos de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución[110].

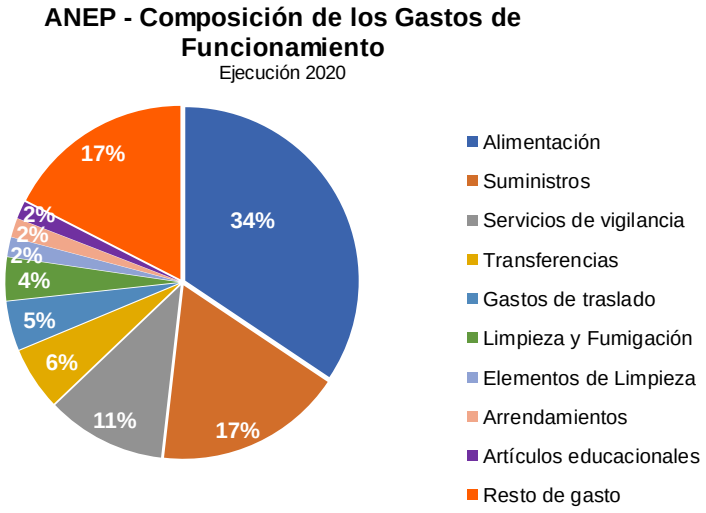
[110] No incluye la ejecución en el Inciso 24 – Diversos Créditos corresponde a los pagos por disponibilidad de las obras realizadas bajo la modalidad de Participación Público Privada (PPP). El primer proyecto contempla la construcción de 44 jardines, el segundo proyecto la construcción de escuelas, 9 polos tecnológicos y 10 polideportivos y el tercer proyecto la construcción de 15 escuelas.

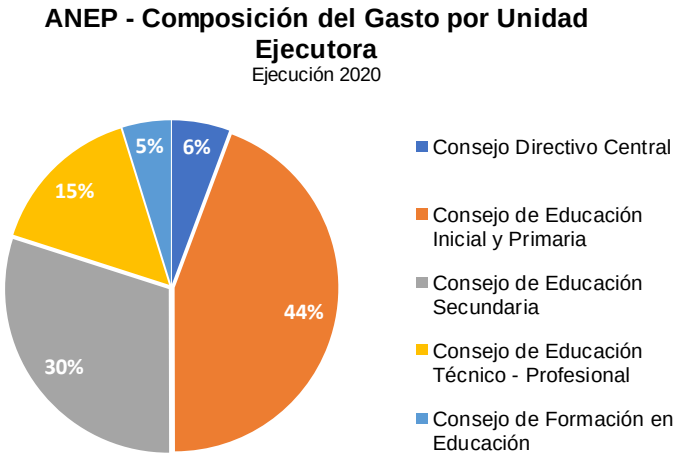
La mayor parte de los créditos presupuestales se concentran en remuneraciones y se destinan al Consejo de Educación Inicial y Primaria y a Secundaria. Mayoritariamente el Organismo se financia con Rentas Generales (95%), no obstante, también cuenta con otras fuentes de financiamiento, tales como la recaudación del impuesto de primaria, el fondo conformado por los descuentos por inasistencias a los docentes, y préstamos con Organismos Internacionales, PAEMFE "Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación" del Banco Interamericano de Desarrollo y PAEPU "Proyecto de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya" del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

La recaudación del Impuesto de Primaria en el año 2020 fue cercana a los 3.500 millones de pesos, siendo destinada en su mayor parte a alimentación escolar (62% de la ejecución). Es destacable, que en atención de la emergencia sanitaria se extendió el beneficio a los meses de vacaciones de verano.

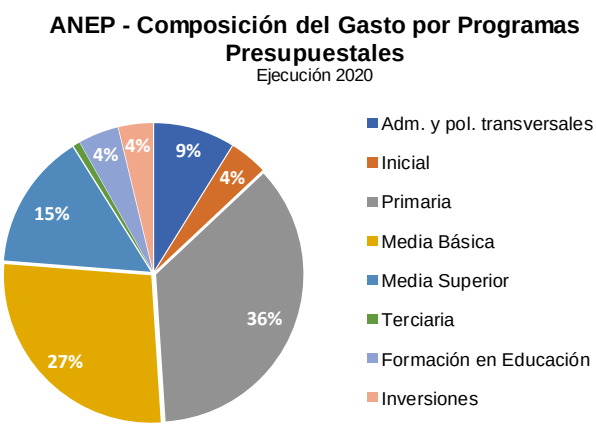


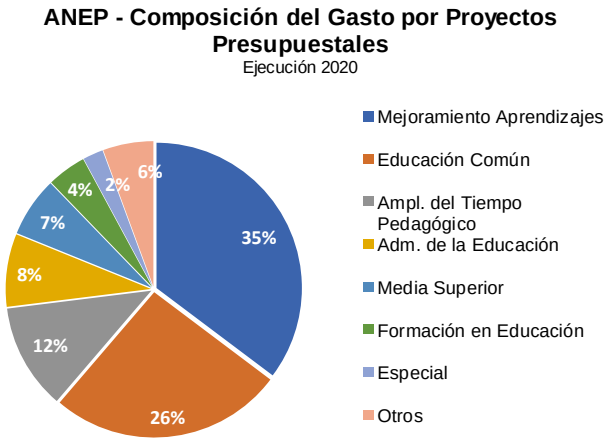






La ANEP cuenta con una estructura programática del presupuesto que se corresponde con los distintos niveles educativos, y que permite a nivel de proyectos presupuestales identificar modalidades educativas específicas, tales como "Educación Común", "Educación Especial" y "Ampliación del Tiempo Pedagógico".





EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes			
ANEP	**Crédito**	**Ejecución**	**Porcentaje ejecución**
Remuneraciones	68.594	67.338	98%
Funcionamiento	5.889	5.758	98%
Inversiones	2.913	2.865	98%
Total Inciso	77.397	75.961	98%
Total Diversos Créditos	44	42	96%
TOTAL ANEP	**77.441**	**76.003**	**98%**

En 2020 respecto a 2019 se observa una disminución en términos reales de los gastos de funcionamiento y de las remuneraciones, de 13% y 2% respectivamente. Se verificó un ahorro

derivado de la situación sanitaria del país, que provocó la suspensión de las clases presenciales durante gran parte del año lectivo. La reducción de gastos durante la pandemia fue en cierta medida mitigado por un mayor costo del programa de alimentación escolar en relación al gasto de los comedores en períodos de presencialidad, y a las contrataciones adicionales de auxiliares de servicio para cubrir a los funcionarios que no pudieron reintegrarse al trabajo por motivos de salud, además de la necesidad de extremar el seguimiento de los protocolos sanitarios.

Como resultado de la baja de gastos por la pandemia y las medidas de eficiencia adoptadas, entre las que se destaca una revisión de las horas docentes de coordinación, el Consejo de Educación Secundaria logró en el ejercicio 2020 una optimización de recursos que superó los 700 millones de pesos, permitiendo autofinanciar el nivel de déficit estructural que tenía el Consejo y que desde hacía varios años venía demandando una redirección de fondos desde otros Consejos. También permitió destinar recursos a fortalecer horas docentes para tutorías específicas de apoyo a los estudiantes, así como destinar fondos al CODICEN para la conformación de un fondo de reserva.

En el ejercicio 2020 el CODICEN recibió en el entorno de 300 millones de pesos obtenidos a partir del ahorro generado por el Consejo de Educación Secundaria, el Consejo de Educación de Inicial y Primaria, y el Consejo de Educación Técnico Profesional, recursos que destinó en un 60% a la conformación de un fondo de reserva y en un 40% a financiar el déficit del Consejo de Formación en Educación.

Asimismo, la baja de gastos de 2020, le permitió al Inciso utilizar crédito de Rentas Generales para financiar gastos que al inicio del ejercicio estaba previsto fueran financiados con el Fondo de Inasistencia, derivando en que quedara mayor disponibilidad en dicho fondo, que podrá ser ejecutada en el ejercicio 2021, por un total de 882 millones de pesos, además de que permitió una transferencia de 500 millones de pesos a la Corporación Nacional para el Desarrollo que están disponibles para ser ejecutados en 2021 o ejercicios siguientes.

La ANEP se encuentra desarrollando un plan para la optimización en el uso de los recursos, que se inició en 2020 con la formación de distintos grupos de trabajo que estarán abocados al objetivo de llevar adelante un estudio de expending review del ente, a partir del análisis de costos a nivel de centro, de todos los procesos, y los sistemas de información.

Uno de los principales focos de ahorro de la ANEP estará en la reducción del gasto asociado a las suplencias docentes, a través de una mayor fiscalización de las licencias médicas, aumentos en la periodicidad de las juntas médicas, controles cruzados con las bases de información de BPS, y políticas de prevención de enfermedades. Para el año 2022 la meta es alcanzar una reducción del 10% del gasto de 2019 en suplencias docentes, lo que equivale a 600 millones de pesos, principalmente a través de acortar la duración de las licencias.

Durante los años 2020 y 2021 se ha avanzado, con el apoyo de un equipo de consultores de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), en un diagnóstico que alcanzó a todas las unidades ejecutoras de la ANEP, y una propuesta de cambios a realizar a nivel de procesos y en materia normativa, para lograr una reducción de la duración de las licencias. Asimismo, se buscará potenciar el equipo de profesionales del área de la salud en el CODICEN para la implementación extensiva de auditorías médicas y mejorar el seguimiento de los problemas de salud que afectan al personal y la implementación de políticas de previsión.

Uno de los objetivos del plan de trabajo en el marco del Programa PAEMFE "Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación", es el desarrollo de un sistema integral de gestión humana (elección de horas, control de inasistencias, gestión de vacantes, entre otras dimensiones) para todo el Organismo, que permita una gestión centralizada desde el CODICEN, para una mejor definición de políticas.

14.2.21 Universidad de la República

La Universidad de la República es uno de los Organismos del Presupuesto Nacional de mayores dimensiones, alcanzando una participación de 6,6% en el gasto agregado de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución de la República[111].

La UDELAR cuenta con una población de cerca de 140.000 estudiantes de grado y más de 9.000 estudiantes de posgrado, que representan el 86% de la matrícula de estudiantes universitarios. Brinda una oferta de 160 formaciones de grado (87 en el interior del país) y 314 formaciones de posgrado. Asimismo, la Universidad cuenta con un Hospital, en el cual los estudiantes se forman mediante la asistencia directa a pacientes, y que se ha constituido en un importante prestador de salud para la población[112].

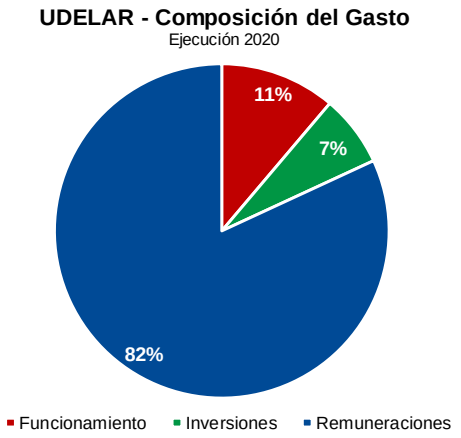
El Organismo contaba a abril de 2020 con 11.640 cargos docentes (que totalizaban 274.231 horas) y 6.254 funcionarios técnicos, administrativos y de servicios. De los puestos docentes un 64% eran grado 1 o 2, y un 12% tenían dedicación total[113].

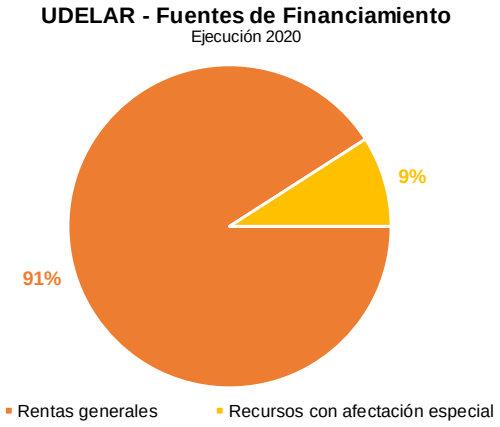
En los últimos 5 años, la UDELAR ha representado en promedio el 63% de la graduación terciaria en Uruguay y el 76% de la graduación universitaria. En 2019 se alcanza un total de 5.895 egresados[114], de los cuales un 74% correspondieron a Ciencias Sociales y Humanas y Ciencias de la Salud.

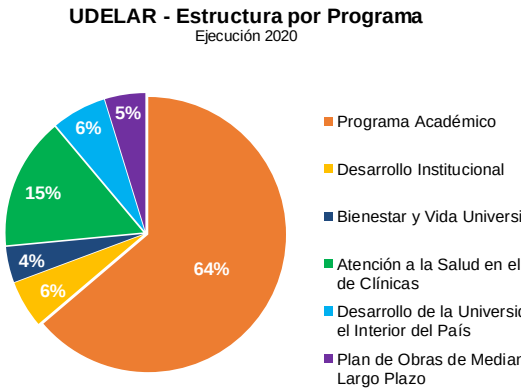
La mayor parte de los gastos de la UDELAR se financian con Rentas Generales (91% de la ejecución de 2020), no obstante, el Organismo cuenta también con ingresos derivados de la recaudación del adicional del Fondo de Solidaridad, los fondos obtenidos a través de convenios con otras instituciones, y lo que se cobra por la venta de distintos servicios, tales como cursos de posgrado y de educación permanente.

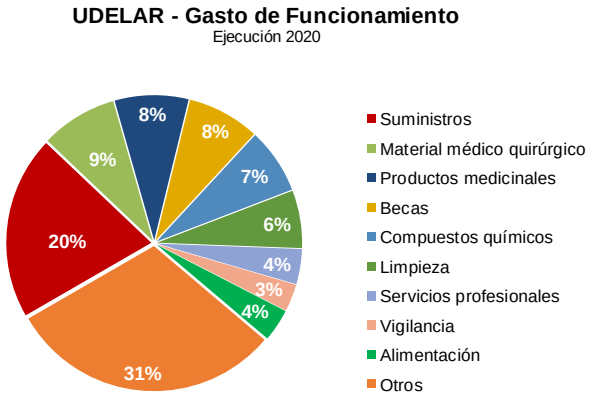
Asimismo, la UDELAR ejecuta en el Inciso 24 “Diversos Créditos” el Programa Unidades Docentes Asistenciales (UDAs), que cumple una importante función asistencial, así como de formación de especialidades médicas. En 2020 la ejecución fue de 172 millones de pesos.

[111] Esta participación no se ve alterada por la consideración del gasto del Inciso 24 “Diversos Créditos”.
[112] Datos obtenidos del tomo de Estadísticas Básicas 2019 de la UDELAR y Síntesis Estadística de la UDELAR de diciembre de 2020.
[113] Síntesis Estadística de la UDELAR de diciembre de 2020.
[114] Último dato publicado.









EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020

En millones de pesos a valores corrientes

UDELAR	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución
Remuneraciones	15.637	15.418	99%
Funcionamiento	2.126	2.125	100%
Inversiones	1.316	1.316	100%
Total Inciso	19.079	18.860	99%
Total Diversos Créditos	173	172	99%
TOTAL UDELAR	**19.252**	**19.031**	**99%**

En 2020 se registra una caída en términos reales de 3% respecto a 2019 en la ejecución de los créditos presupuestales. En respuesta a la situación de emergencia sanitaria la UDELAR implementó políticas para transitar hacia una modalidad basada en plataformas virtuales, con el objetivo central de disminuir al mínimo posible los atrasos curriculares. A estos efectos, se adquirieron en 2020 350 salas virtuales con capacidad para entre 500 y 1.000 estudiantes conectados simultáneamente. En 2021 se realizó la compra de 109.989 salas virtuales adicionales para distribuir entre docentes, estudiantes y áreas de gestión. Para la atención de los estudiantes de mayor vulnerabilidad, fueron otorgados tickets electrónicos de alimentación a los becarios que asistían a los comedores del Servicio de Bienestar Universitario, y se

implementó la "beca laptop" para la entrega de dispositivos a los estudiantes. En 2021 la UDELAR adquirió 400 laptops para poner a disposición de los becarios, que se suman a los 400 dispositivos Ceibal adquiridos en 2020.

Para financiar los gastos asociados a la atención de la emergencia sanitaria la UDELAR creó un "Fondo Coronavirus", a partir de los ahorros derivados de la suspensión de las clases presenciales. En 2020 el gasto total financiado con este fondo fue 198 millones de pesos[115], destinando un 49% al Hospital de Clínicas, cerca de 20% a la implementación del teletrabajo y la enseñanza virtual (incremento de conexiones a internet, plataforma ZOOM y otras, adquisición de tablets, laptops y accesorios, etc.), 15% a la entrega de tickets electrónicos de alimentación, cerca de 6% a la compra de insumos sanitarios (tapabocas, alcohol, etc.), entre otros gastos.

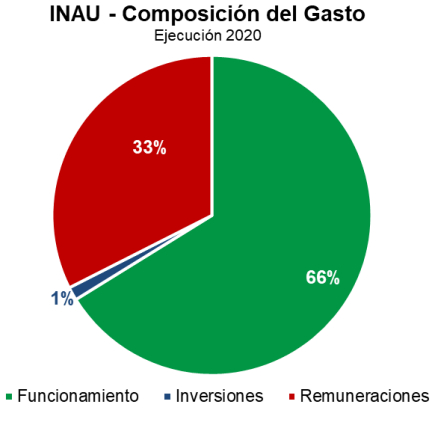
14.2.22 Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

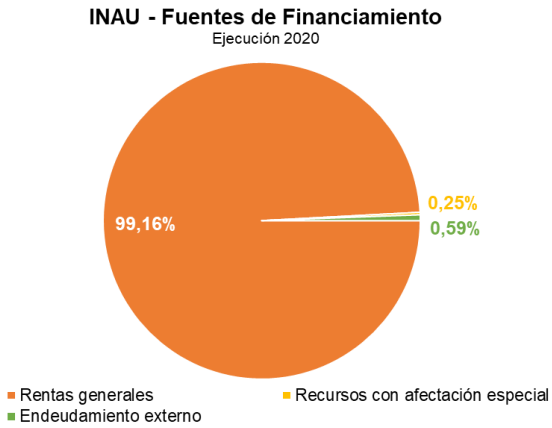
El gasto del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay financiado con fondos presupuestales alcanzó un 5,1% del gasto total de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución. Este análisis incluye el gasto ejecutado a través del Inciso 24 "Diversos Créditos", que corresponde a la ejecución de los proyectos de Participación Público-Privada.

Los gastos presupuestales del INAU decrecieron un 5% real entre el año 2019 y el 2020. El gasto de este Inciso se compone en un 66% de funcionamiento, 33% en remuneraciones y un 1% en inversiones.

Se financia en su mayoría a través de Rentas Generales, en tanto los recursos con afectación especial provienen de multas y de loterías y quinielas. A su vez, un 0,6% del crédito se compone de endeudamiento externo a través del Banco Interamericano de Desarrollo por el préstamo para el Programa de Apoyo al Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Los créditos asignados en inversiones en el período presupuestal anterior estaban, en su





mayoría, destinados a la construcción de nuevos Centros CAIF, lo que en la actualidad se canaliza a través de las PPP, a través de los cuales se inauguraron 10 nuevos centros en el año 2020 y se planea inaugurar 5 más durante el 2021. En la actualidad, para la atención en primera infancia, el INAU cuenta con 535 centros en sus diferentes modalidades, de los cuales 32 comenzaron a funcionar en el año 2020, a través de los cuales brindó atención a 63.734 niños.

[115] Este gasto no incluye los gastos financiados a través del Fondo COVID gestionado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los gastos de funcionamiento se dividen en un 79% que corresponde a atención en convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y 21% en gastos de funcionamiento generales del Inciso. Los primeros se encuentran en su mayoría en Unidades Reajustables, que se ajustan al momento de la apertura de créditos y durante el año por el artículo 582 de la Ley Nº 19.355, de 19 de diciembre de 2015. En el año 2020 se logró la creación y puesta en funcionamiento de la Unidad de Contralor Financiero Contable de Convenios a fin de realizar el contralor y monitoreo a través de las Áreas de contralor de convenios de las Unidades Competentes Territoriales y del Sistema de Rendición de Cuentas (SIRC), evaluando y verificando los procesos de rendiciones de cuentas por las transferencias realizadas a OSCs.

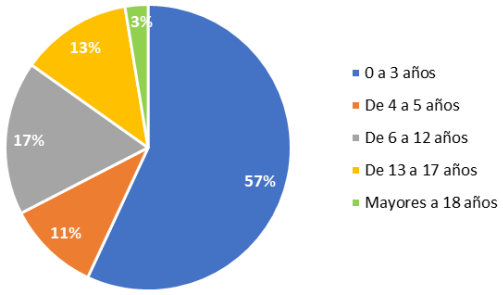
A diciembre del año 2020 el INAU alcanzó una cobertura de 95.467 niños y adolescentes, de los cuales un 85% fue atendido a través de convenios, un 14% por medio de la gestión directa de INAU y el 2% por contrato.

En lo que refiere a los gastos generales de funcionamiento del Inciso, los principales gastos se concentran en clínicas psiquiátricas (39%), alimentación (9%), suministros (6%) y limpieza (6%). Por el artículo 579 de la Ley Nº 19.924, de 18 de diciembre de 2020, se establece que la Administración de los Servicios de Salud del Estado y los efectores privados de salud, según corresponda, serán los responsables de la atención en aquellos casos de episodios agudos de salud mental de niños y adolescentes. La intención del mencionado artículo era pasar la atención a los organismos más especializados en salud mental. En el marco de la actual emergencia sanitaria la transición todavía está en un proceso inicial, por lo que el INAU continúa brindando atención a la población con casos agudos de salud mental.

En lo que respecta al Sistema de Protección Especial (atención 24 horas) en la actualidad existen 89 centros residenciales, 28 centros de acogimiento y fortalecimiento familiar, los que brindaron atención a 7.072 niños y adolescentes, y 983 hogares de acogimiento familiar, con una atención para el año 2020 de 2.556 niños y adolescentes. De cara al nuevo presupuesto quinquenal, el INAU fijó como meta el aumento de 1.000 cupos en la atención de acogimiento familiar para el quinquenio. En el año 2020 se registraron 239 hogares nuevos, lo que permitió la integración de 466 niños y adolescentes al sistema.

Promedio población mensual atendida

A diciembre 2020



Como consecuencia de la pandemia el INAU debió fortalecer la asistencia alimentaria en los centros de atención de tiempo parcial, así como la entrega de canastas y apoyo alimentario a través del Programa Adolescencia. Dichas prestaciones derivaron en gastos de funcionamiento por 21 millones de pesos, alcanzando todo el territorio nacional. En cuanto al personal, se debieron realizar contrataciones por suplencias en Montevideo y Rivera por un total de 13 millones de pesos. En menor medida se llevaron a cabo gastos en inversiones para la adecuación de algunos centros.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes			
INAU	**Crédito**	**Ejecución**	**Porcentaje ejecución**
Remuneraciones	4.986	4.784	96%
Funcionamiento	10.008	9.754	97%
Inversiones	511	199	39%
Total Inciso	15.504	14.737	95%
Total Diversos Créditos	8	8	98%
TOTAL INAU	**15.512**	**14.745**	**95%**

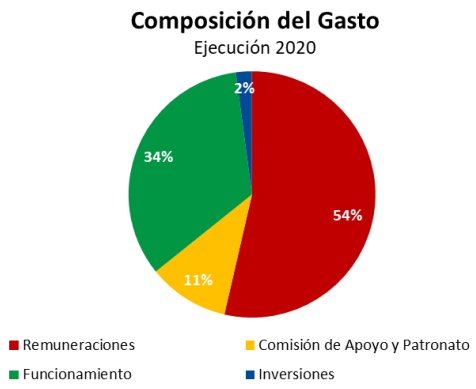
Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

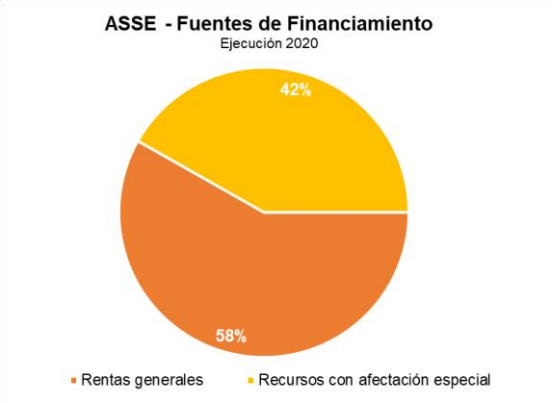
El artículo 175 establece que el INAU autorizará y supervisará la educación de los centros de educación infantil privados, competencia que previamente estaba bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. A fin de dar cumplimiento al mencionado artículo el Inciso avanzó en lo que respecta a la unificación programática de la atención a la Primera Infancia a nivel nacional.

14.2.23 Administración de los Servicios de Salud del Estado

La participación del gasto del Inciso dentro de la ejecución total de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución es del 14,8%, incluyendo lo correspondiente al Inciso 24, Unidad Ejecutora 29.

El gasto total de ASSE en 2020 disminuyó un 2,7% en términos reales, pasando de 43.601 millones de pesos en 2019, a 42.430 millones de pesos en 2020, a valores constantes.





Las remuneraciones son el principal componente de ASSE con un peso del 54% en el total del gasto. En el año 2020 la ejecución respecto al 2019 se mantuvo en términos reales. Cabe mencionar que ASSE tiene una dotación, a diciembre 2020, de aproximadamente 27.000 vínculos laborales, sin incluir los vínculos a través de Comisión de Apoyo y Patronato del Psicópata.

Adicionalmente, las partidas correspondientes a Comisión de Apoyo y Patronato del Psicópata, que corresponden al pago de contrataciones o complementos retributivos, experimentaron un crecimiento del 6,3% en términos reales respecto al 2019.

Los gastos de funcionamiento, que representan el 34% del gasto total, han experimento una baja en el año 2020 de un 8,3% en términos reales, sin incluir la Comisión de Apoyo y Patronato y lo que se ejecuta a través del Inciso 24.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020

En millones de pesos a valores corrientes

ASSE	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución
Remuneraciones	22.756	22.575	99%
Funcionamiento [1]	18.664	18.658	100%
Inversiones	886	885	100%
Total Inciso	42.305	42.118	100%
Total Diversos Créditos	312	312	100%
TOTAL ASSE	**42.617**	**42.430**	**100%**

(1) Incluye créditos por Comisión de Apoyo y Patronato del Psicópata

Dentro de los gastos de funcionamiento podemos distinguir los asistenciales (productos medicinales, servicios médicos, material médico quirúrgico, reactivos, contrataciones de CTI y traslados), de los operativos (limpieza, vigilancia mantenimiento y reparaciones, suministros), aunque estos últimos también contribuyan a la prestación de los servicios asistenciales.

En lo que respecta a inversiones dentro de las principales obras realizadas durante el año 2020 se destacan: emergencia y CTI de Las Piedras, ampliación del CTI Maciel, Centro Oncológico en Hospital de Maldonado, obra civil para la instalación de un nuevo tomógrafo en Maldonado, ampliación del block quirúrgico en Paysandú, obras en CTI de Tacuarembó, block quirúrgico en Rivera, nuevas policlínicas de primer nivel de atención en todo el país, nuevo centro endoscópico en el Hospital Pasteur y una licitación para la compra de 13 furgones con destino a ambulancias especializadas.

En cuanto a la estructura de Inciso por fuente de financiamiento, es importante mencionar que en 2020 un 42% de los gastos fueron financiados mediante recursos con afectación especial provenientes del FONASA.

En otros aspectos, ASSE en el 2020 avanzó en algunas medidas para disminuir el gasto y buscar una mayor eficiencia en el uso del mismo. A modo de ejemplo, en lo que respecta a recursos humanos, se está trabajando en una herramienta que permita de forma on line obtener información eficiente y oportuna respecto a suplentes para un control de forma más centralizada.

Por otra parte, en 2020 se firmó un convenio con el Banco de Previsión Social denominado “Sistema de Certificación Médica (SCM)”, que pretende centralizar las certificaciones a través de este Organismo.

Para los gastos de funcionamiento, se profundizó en el control de algunos gastos y en la utilización de nuevas herramientas. Se centralizó a nivel país la contratación de estudios y derivaciones a través de la mesa de operaciones SAME 105, se comenzó con la centralización en la compra de algunos medicamentos, así como se generaron cambios en las paramétricas de compras de bienes y servicios.

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

Para las UDAS, el total ejecutado en el año 2020 fue de 484 millones de pesos, de los cuales se transfirieron 172 millones de pesos a la Facultad de Medicina, siendo el resto ejecutado en ASSE a través de Comisión de Apoyo.

El convenio entre ASSE y el Hospital de Clínicas, vigente desde el año 2010, tiene por objetivo aportar recursos para cubrir algunos gastos por la atención de usuarios en áreas en las que esta institución tiene necesidades específicas, sujeto al cumplimiento de determinada cantidad de atenciones. El total ejecutado en el año 2020 fue de 306 millones de pesos, registrados presupuestalmente en el Inciso 26 "UdelaR".

14.2.24 Universidad Tecnológica

La Universidad Tecnológica ofrece formaciones distintas a las tradicionales[116], en áreas clave para el desarrollo productivo y tecnológico de Uruguay, a través de sus tres Institutos Tecnológicos Regionales, ubicados en Fray Bentos, Durazno y Rivera. Asimismo, brinda apoyo a proyectos empresariales innovadores en el interior del país, y cuenta con grupos de investigación estratégica que atienden desafíos competitivos de cadenas de valor o sectores productivos.

Habiendo iniciado sus primeras carreras en el año 2014, hoy en día se encuentra en un proceso de consolidación, con un fuerte incremento de la matrícula. En el año 2020 se alcanzó una matrícula de 2.157 estudiantes, de los cuales 900 estudiantes fueron nuevos ingresos. La meta definida para 2024 es superar los 4.100 estudiantes, y los 1.900 nuevos ingresos anuales[117]. De los estudiantes de la UTEC, el 90% proviene de la educación media pública y el 85% es la primera generación universitaria en su familia.

La tasa de retención de estudiantes es de 82%. Hasta la fecha han egresado de la UTEC un total de 229 estudiantes, casi un 70% entre 2019 y 2020. La meta de egresados anuales al 2024 es del entorno de los 262.

En 2020 con una ejecución total de 887 millones de pesos, alcanzó una participación de 0,3% en la ejecución agregada de los Incisos de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución. Si se consideran los fondos ejecutados a través de la

[116] Las carreras que actualmente imparte la UTEC son: Tecnólogo en Manejo de Sistemas de Producción Lechera, Licenciatura en Análisis Alimentario, Licenciatura en Ciencia y Tecnología de Lácteos, Ingeniería en Mecatrónica, Tecnólogo en Ingeniería Biomédica, Tecnólogo en Jazz y Música Creativa, Tecnicatura en Tecnologías de la Información, Ingeniería en Energías Renovables, Ingeniería en Riego, Drenaje y Manejo de Efluentes, Tecnólogo en Mecatrónica Industrial, Ingeniería en Logística e Ingeniería Agroambiental. En 2019 se comenzó a brindar formaciones de posgrado, una Maestría en Data Science con el soporte académico del MIT (Massachusetts Institute of Technology) y un posgrado semipresencial en Robótica e Inteligencia Artificial.

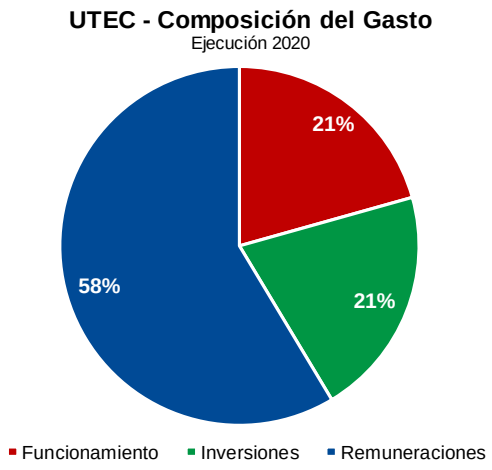
[117] Sistema de Planificación Estratégica de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

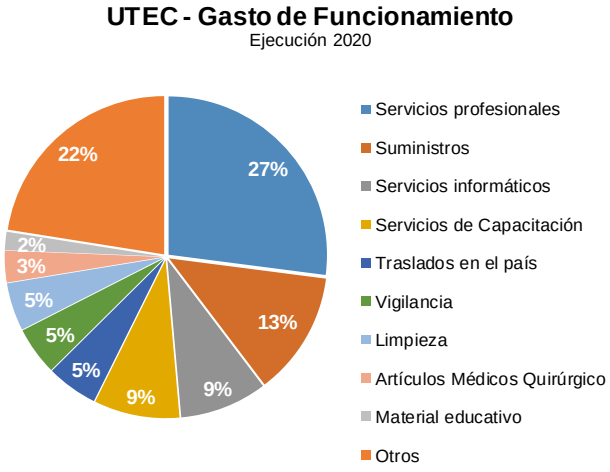
Corporación Nacional para el Desarrollo, correspondiente a crédito presupuestal de años anteriores, el gasto total de la UTEC en 2020 fue de 988 millones de pesos.

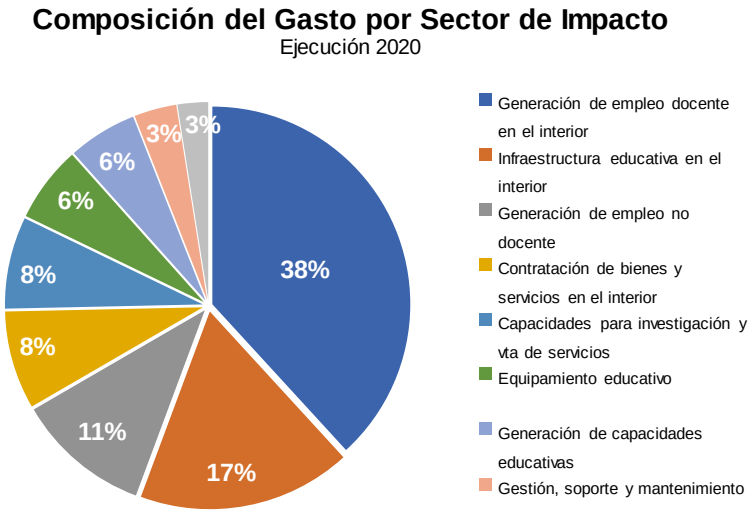
Dada su función docente, es alta la participación en el gasto de las remuneraciones, un 58% de los créditos ejecutados en 2020. A la fecha, el Inciso cuenta con 366 docentes (que totalizan 10.362 horas) y 162 funcionarios no docentes.

Por el hecho de ser una Institución de relativa reciente creación que imparte carreras tecnológicas, la participación de las inversiones en el total del gasto es alta en relación a los otros Incisos de Educación, alcanzando un 21% en 2020.

En el año 2020 la UTEC se financió en su totalidad con Rentas Generales. En el año 2021 el Inciso inicia la ejecución de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) "Uruguay Global: Promoción de Destrezas Digitales para la Internalización", para cuya ejecución se propone una reasignación de crédito desde el Centro Ceibal.

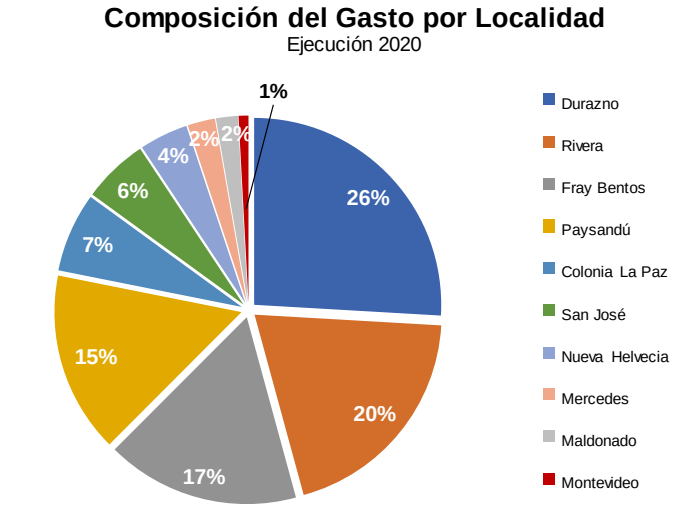






Fuente: UTEC

Considerando la composición del gasto por sector de impacto[118], los tres principales destinos en 2020 fueron la generación de empleo docente en el interior (38%), el desarrollo y mantenimiento de infraestructura en el interior del país (17%) y la generación de empleo no docente (11%). Un 99% del gasto se destinó al interior del país.



Fuente: UTEC

En 2020 se verificó un ahorro derivado de la reducción en la movilidad de docentes y estudiantes, y menos actividades presenciales, debido a la situación sanitaria del país. Asimismo, el Inciso adoptó medidas para lograr que algunos ahorros se mantengan al retornar a la presencialidad.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes			
UTEC	**Crédito**	**Ejecución**	**Porcentaje ejecución**
Remuneraciones	538	520	97%
Funcionamiento	185	183	99%
Inversiones	184	184	100%
TOTAL UTEC	**908**	**887**	**98%**

Los principales ahorros corresponden a viáticos para traslados y alojamiento de docentes, producto principalmente de la situación sanitaria, pero también el Inciso trabajó en una mejor organización de las actividades presenciales de los docentes. A su vez, se registró una disminución de los gastos asociados a movilidad al o desde el exterior, debido a la cancelación de viajes de funcionarios para participar de instancias de vinculación internacional y de la llegada de profesionales del exterior para dictar cursos o seminarios.

Cuando se inició la pandemia la UTEC ofrecía desde hacía varios años carreras en modalidad semipresencial, y tenía un 16% de las unidades curriculares virtuales. La Universidad continúa

[118] Se consideran centros de costos y la composición del gasto elaborado por UTEC, que no se corresponden con las categorías de la apertura del crédito presupuestal.

trabajando en la generación de herramientas virtuales para mantener capacitaciones a distancia más allá de la pandemia. La virtualidad juega un rol importante para facilitar el acceso de estudiantes de todo el país.

Las asignaciones de la Ley de Presupuesto consideran los recursos necesarios para la continuación de las carreras de la UTEC en el marco de su modelo educativo, que supone cierta relación de horas docentes por estudiante, formación en habilidades complementarias, emprendedurismo, entre otras características. Asimismo, se apoyó el desarrollo de un Centro de Transformación digital y la expansión en la Región Noroeste del país.

Es preciso señalar, que además de los créditos aprobados en la Ley de Presupuesto la UTEC cuenta adicionalmente para inversiones con 345 millones de pesos para ser ejecutados a través de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

14.2.25 Instituto Uruguayo de Meteorología

El INUMET se crea en el año 2013 como Servicio Descentralizado, dejando de ser una Unidad Ejecutora del Ministerio de Defensa Nacional. Este Organismo representa el 0,1% del total de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución, siendo su ejecución en el año 2020 de 293 millones de pesos, un 9% menos en términos reales respecto de la ejecución del año 2019.

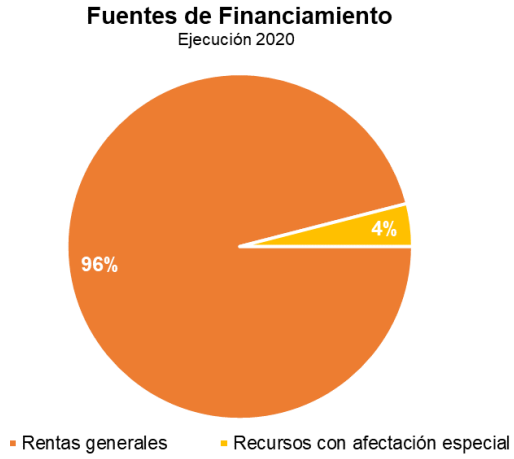
El Organismo cuenta con una importante flexibilidad, que le permite reasignar créditos desde remuneraciones y funcionamiento, hacia inversiones. Es por ello que INUMET destinó créditos que estaban previstos para remuneraciones para transferir 20 millones de pesos en el año 2020 a un fideicomiso creado en la Corporación Nacional para el Desarrollo, con el objetivo de avanzar en su plan de inversiones: adquisición, instalación, capacitación y mantenimiento del sistema de radares meteorológicos.

El gasto en inversiones en el año 2020 ascendió a 21 millones de pesos incrementándose un 46% en términos reales respecto al año anterior, en donde se destacan la actualización tecnológica y la adquisición de equipamiento que forman parte del plan de inversiones que viene ejecutando el Organismo desde el año 2015.

En el rubro de funcionamiento el gasto ascendió a 41 millones de pesos lo que representa una caída de un 25% en términos reales respecto del año anterior.

El gasto de remuneraciones fue de 211 millones de pesos, un 1% menos que el año anterior en términos reales.





EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes			
INUMET	**Crédito**	**Ejecución**	**Porcentaje ejecución**
Remuneraciones	228	211	93%
Funcionamiento	76	61	80%
Inversiones	21	21	100%
TOTAL INUMET	**325**	**293**	**90%**

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

La normativa crea el Ministerio de Ambiente y establece que el INUMET se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de este nuevo Ministerio.

14.2.26 Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación se constituye como un servicio descentralizado por la Ley Nº 19.934 en el año 2015, a partir de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, que anteriormente formaba parte del Ministerio de Educación y Cultura como Unidad Ejecutora.

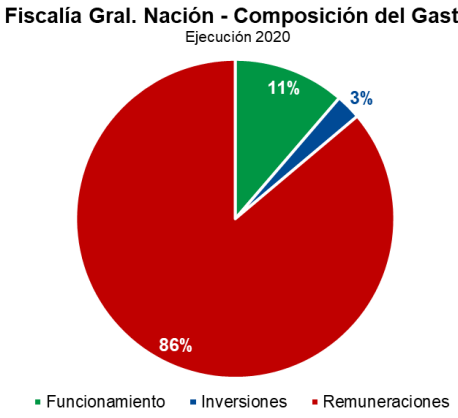
Este Organismo representa el 0,5% de la ejecución total de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución, siendo su gasto en el año 2020 de 1.458 millones de pesos.

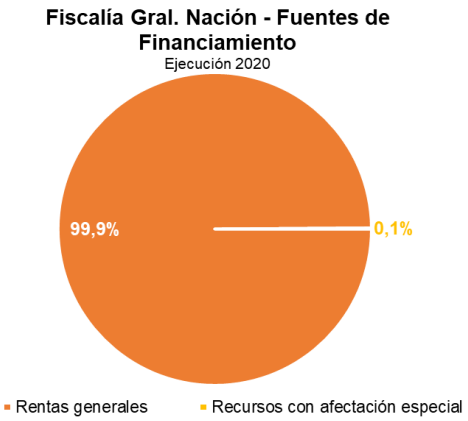
En el año 2020, la disminución del gasto respecto del año 2019, fue de un 2% en términos reales.

En el ejercicio 2020 este Organismo ejecutó el 99% de su crédito total, siendo su estructura de por rubro la siguiente: 1.256 millones de pesos ejecutados en remuneraciones, 165 millones de pesos en funcionamiento y 37 millones de pesos respectivamente.

Conviene destacar que la flexibilidad con la que cuenta el Organismo para ejecutar le permite realizar trasposiciones de crédito entre rubros, otorgándole la posibilidad de ejecutar el 100% de los créditos asignados.

La instrumentación del Nuevo Código del Proceso Penal (NCPP) a partir del año 2017, tuvo como consecuencia una mayor necesidad de inversiones y de gastos de funcionamiento, lo que se fue cubriendo con trasposiciones realizadas desde remuneraciones.



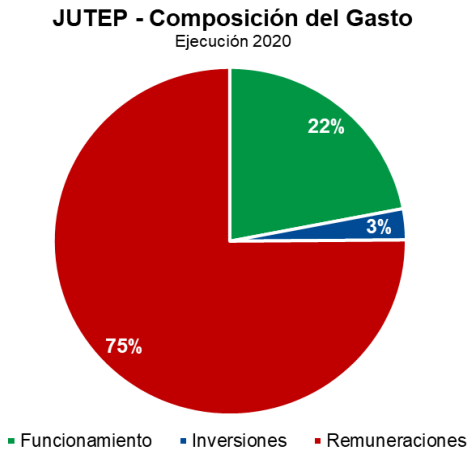


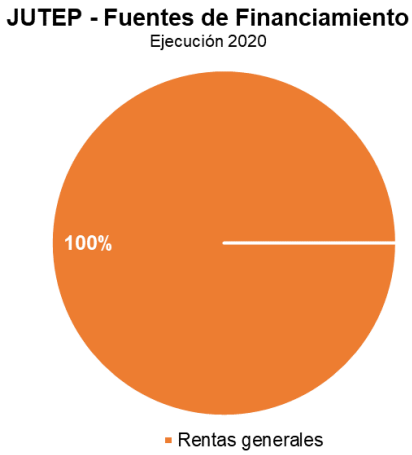
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes			
FGN	**Crédito**	**Ejecución**	**Porcentaje ejecución**
Remuneraciones	1.267	1.256	99%
Funcionamiento	166	165	99%
Inversiones	37	37	100%
TOTAL FGN	**1.470**	**1.458**	**99%**

14.2.27 Junta de Transparencia y Ética Pública

La Junta de Transparencia y Ética Pública se constituye como un Servicio Descentralizado en agosto del año 2015, sustituyendo a la Unidad Ejecutora 022 “Junta de Transparencia y Ética Pública” del Ministerio de Educación y Cultura.

En el año 2020, la ejecución presupuestal fue de 28 millones de pesos, correspondiendo la misma a un 0,01% de la ejecución total de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución.





La JUTEP cuenta con una sola Unidad Ejecutora y se financia en un 100% de Rentas Generales.

En cuanto a la composición del gasto, cabe destacar que las remuneraciones representan un 75% del total del gasto del Inciso.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020 En millones de pesos a valores corrientes			
JUTEP	**Crédito**	**Ejecución**	**Porcentaje ejecución**
Remuneraciones	30	21	70%
Funcionamiento	7	6	85%
Inversiones	1	1	67%
TOTAL JUTEP	**39**	**28**	**73%**

La ejecución en remuneraciones en 2020 fue menor respecto al 2019 en 15% en términos reales. El concepto que explica esta baja fue “Contratado-funciones no permanentes”, el que disminuyó en el entorno de 1,6 millones de pesos. A través de dicho rubro se abonan las remuneraciones de los directores.

Dentro de los gastos de funcionamiento los rubros más importantes fueron los correspondientes a servicios informáticos (52%), suministros (10%) y limpieza (5%).

Estos gastos en el año 2020 cayeron en el entorno del 14% real respecto al 2019. En particular, se destacan bajas en la ejecución de gastos vinculados a misiones oficiales, traslados en el país, correspondencia para declaraciones juradas, suministros, servicios informáticos y la no realización de eventos anuales.

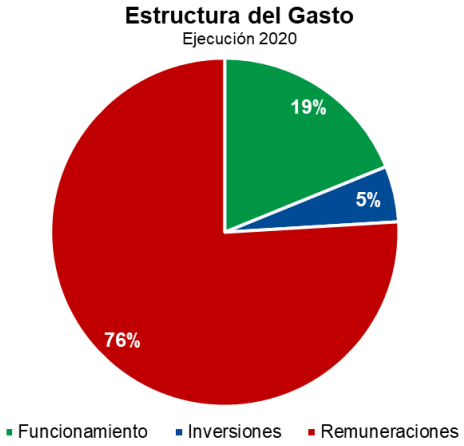
Las inversiones se vieron incrementadas en 2020 en un 74% en términos reales. El rubro que explica este incremento le corresponde a informática, en particular en lo relativo al sistema de declaraciones juradas electrónicas. En este punto es importante señalar que las modificaciones al régimen de declaraciones juradas dispuesto por la Ley Nº 19.797, de 13 de setiembre de

2019, implicó una necesidad de actualización de este sistema, generando erogaciones asociadas.

14.2.28 Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente

El gasto del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente financiado con fondos presupuestales alcanzó un 0,78% del gasto total de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución. En cuanto a la evolución de los créditos del Inciso, para el período 2019-2020 se observa una caída del 3% real de la ejecución.

Al tratarse de un Inciso joven, el INISA aún enfrenta dificultades por separar los gastos del INAU. En particular, estos problemas se acentúan en los gastos en combustible y atención a través de convenios en el interior del país. Además, y habiendo sido beneficiado por las economías de escala, ahora el INISA enfrenta gastos incrementales en algunos rubros, principalmente en los sistemas computacionales.

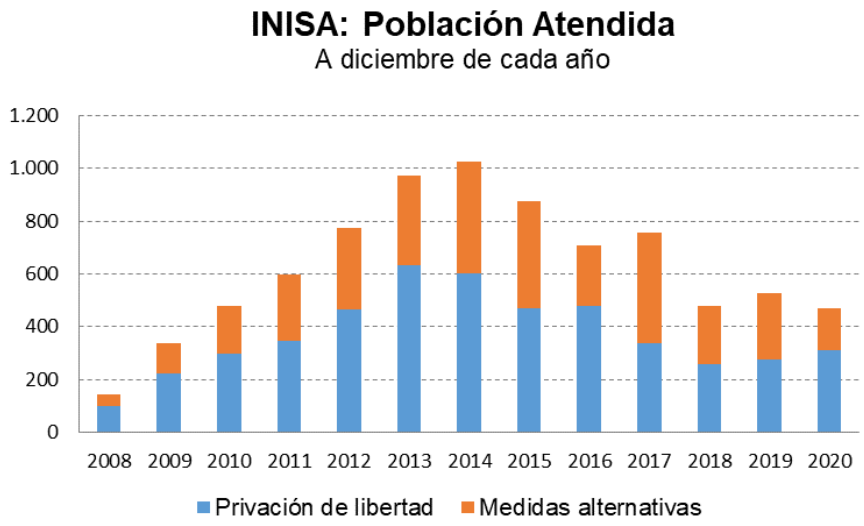


El gasto de este Inciso se compone en un 76% de remuneraciones, 19% en gastos de funcionamiento y un 5% en inversiones. Se financia en su totalidad a través de Rentas Generales.

Los créditos asignados en inversiones en el período presupuestal anterior eran, en su mayoría, destinados a la construcción de nuevos centros, y una proporción más pequeña (5%) tenía como destino la compra de equipos de informática o equipamiento para los centros de reclusión. A través del artículo 618 de la Ley Nº 19.924, de 18 de diciembre de 2020, se dieron de baja créditos otorgados en inversiones con destino a la construcción de centros, que por litigios no pudieron efectivizarse.

Dentro de los créditos de funcionamiento, el 68% de la ejecución se concentra en vigilancia (43%), limpieza (13%) y alimentación (12%). En lo que refiere a los dos primeros, dichos servicios se asignan a los centros, independientemente de la población atendida.

Los gastos de alimentación constituyen uno de los rubros más comprometidos para el Organismo, en el caso de un incremento de la población atendida. Se han implementado mecanismos de control a fin de lograr un uso más eficiente de los insumos para la elaboración de las comidas, así como un mayor control sobre la distribución de la misma.



El Inciso tiene pendiente la aprobación de un nuevo estatuto que permita llevar a cabo una reestructura y adecuar cargos según la función que se desempeña. A través del artículo 619 de la Ley Nº 19.924, de 18 de diciembre de 2020, se reasignaron créditos presupuestales para el período 2020-2024 desde remuneraciones hacia funcionamiento por un monto de 50 millones de pesos y hacia inversiones por 20 millones.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2020

En millones de pesos a valores corrientes

INISA	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución
Remuneraciones	1.785	1.691	95%
Funcionamiento	439	420	96%
Inversiones	230	116	50%
TOTAL INISA	**2.454**	**2.226**	**91%**

Consideraciones de la Ley de Urgente Consideración

El artículo 76 de esta ley establece un mínimo de dos años de privación de libertad para aquella población alcanzada por el INISA, siendo el plazo anterior de doce meses. Eso implica que el período mínimo de sentencia se duplique, lo que podría derivar en un aumento de la población atendida por el Organismo.

Además, el artículo 80 extiende el período de prescripción por el hecho imputado de dos a cuatro años para delitos gravísimos y de uno a dos años en caso de delitos graves. Esto también puede tener la misma consecuencia que el punto anterior, con su correspondiente aumento de gastos.