

11 de julio, 2022

# INFORME

Rendición de Cuentas

## DEL DICHO AL HECHO HAY UN TRECHO

Primeras reflexiones en relación  
al Proyecto de Rendición de  
Cuentas

A mediados de junio se publicaron los datos de evolución de la actividad económica correspondientes al primer trimestre del año, los que mostraron que durante este período la economía siguió creciendo. Según las estimaciones de los analistas privados, en 2022 la economía se expandiría 4,6%<sup>1</sup> y el gobierno elevó sus proyecciones de crecimiento económico para este año del 3,8% al 4,8%.

Como contracara de estas mejores perspectivas, el salario real medio al de mes de mayo de este año se ubicó más de 4 puntos por debajo de su nivel medio en 2019. La caída del poder de compra del salario, y fundamentalmente, la ausencia de medidas eficaces para retornar a los niveles previos en el marco de una economía en crecimiento, hacen cada vez más evidentes los problemas en torno al reparto o la distribución de los frutos de este crecimiento. Esto viene afectando de manera notoria el ingreso de los hogares y además, se refleja en otras dimensiones económicas como son el consumo interno y el menor dinamismo de algunos sectores de actividad vinculados al mercado local.

En este contexto, la Rendición de Cuentas es una oportunidad para que el gobierno, a través del manejo de la política fiscal, pueda volcar recursos en la economía, de manera de contrarrestar –al menos parcialmente- a partir de las políticas públicas, las consecuencias antes señaladas. Más aún, si se tiene en cuenta que el Presupuesto Nacional fue aprobado a mediados de 2020 en el marco de una importante incertidumbre en torno a la evolución de la pandemia y donde las prioridades seguramente eran otras. En los párrafos que siguen se vuelcan las primeras reflexiones acerca del proyecto de Rendición de Cuentas ingresado el pasado 30 de junio al Parlamento así como algunas apreciaciones en relación a la marcha de la economía.

### ***Rindiendo cuentas: Ejecución 2021.-***

Entre 2019 y 2021<sup>2</sup> se verificó una caída en términos reales de 4,2% en los montos presupuestales ejecutados entre la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Este es el dato en que se ubica la mediana de crecimiento para este año, según la Encuesta de Expectativas Económicas que releva mensualmente el BCU entre diversos analistas privados: <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Encuesta-Inflacion.aspx>

<sup>2</sup> La selección del período base de comparación tiene que ver con el hecho de que 2019 fue el último año pre-pandemia y si bien en el año 2020 el presupuesto había sido asignado por la administración anterior, el actual gobierno tomó algunas medidas (como es el caso del Decreto 90 de mediados de marzo. que estable un tope máximo al nivel de ejecución de algunos incisos) que implicaron cambios en lo ejecutado respecto a lo presupuestado.

<sup>3</sup> Los organismos referidos son: Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ANEP, UdelaR, INAU, ASSE, UTEC, Instituto de Meteorología, la Fiscalía de la Nación, JUTEP e INISA.

Sin el efecto de la inflación y tomando el valor actual del dólar, dicha caída se corresponde con unos 333 millones de dólares,<sup>4</sup> a precios de 2021.

Esta caída se compuso de una disminución de unos 82 millones de dólares en lo ejecutado por la Administración Central (los ministerios), lo que representa un recorte en términos reales de aproximadamente 2,4%; y de unos 251 millones de dólares en el caso de los organismos del artículo 220 de la Constitución (5,5% menos en términos reales).

Cabe destacar, que de los 333 millones de dólares menos que se ejecutaron, 171 provinieron de recortes a los rubros que comúnmente se engloban como Gasto Público Social, GPS (que incluyen Enseñanza, Salud y Vivienda), y que significaron una caída en lo asignado al GPS del orden del 4,3% en términos reales. En este marco, el presupuesto ejecutado para la Enseñanza en 2021 fue aproximadamente 4,8% inferior en términos reales al de 2019. En Salud, el recorte en igual período fue de 2,3% y en Vivienda del orden del 5,3%.

	Ejecución (a precios constantes de 2021)			Variación 2021-2019		
	Año 2019	Año 2020	Año 2021	En precios constantes 2021	En millones de dólares*	En porcentaje
Administración Central	137.127	129.143	133.812	-3.315	-82	-2,42%
Organismos 220	186.040	179.486	175.891	-10.149	-251	-5,46%
Subtotal(AC+220)	323.167	308.629	309.703	-13.464	-333	-4,17%
<b>TOTALES</b>	<b>694.334</b>	<b>680.416</b>	<b>685.666</b>	<b>-8.668</b>	<b>-214</b>	<b>-1,2%</b>
ANEP	84.446	81.891	80.406	-4.040	-100	-4,8%
UDELAR	21.143	20.505	19.903	-1.240	-31	-5,9%
UTEC	966	956	1.177	211	5	21,8%
<b>ENSEÑANZA</b>	<b>106.555</b>	<b>103.352</b>	<b>101.486</b>	<b>-5.069</b>	<b>-125</b>	<b>-4,8%</b>
MSP	3.808	4.320	4.936	1.128	28	29,6%
ASSE	46.978	45.717	44.668	-2.310	-57	-4,9%
<b>SALUD</b>	<b>50.786</b>	<b>50.037</b>	<b>49.604</b>	<b>-1.182</b>	<b>-29</b>	<b>-2,3%</b>
<b>VIVIENDA</b>	<b>13.042</b>	<b>11.479</b>	<b>12.355</b>	<b>-687</b>	<b>-17</b>	<b>-5,3%</b>
<b>Gasto Público Social</b>	<b>170.384</b>	<b>164.868</b>	<b>163.445</b>	<b>-6.939</b>	<b>-171</b>	<b>-4,1%</b>

\*) Tipo de cambio: 40,49 pesos por dólar.

De acuerdo a las cifras oficiales, el gasto presupuestal en términos del producto pasó de representar el 27,2% del PIB en 2019 a ser equivalente al 26,5% del producto en 2021, expresado en términos corrientes.

<sup>4</sup> Como forma de actualizar los montos de las variaciones en lo ejecutado entre 2019 y 2021 (y además poder comparar esos valores a posterior con la propuesta para la actual Rendición), se consideraron ambos valores en pesos constantes de 2021 y su diferencia se expresó en dólares, teniendo en cuenta el tipo de cambio actual de 40,49 pesos por dólar. Dicha comparación permite visualizar la variación en valores expresados en dólares constantes, pero hay que tener presente que se trata de montos que hacen referencia a períodos distintos del tiempo y por tanto, estrictamente están sujetos a niveles inflacionarios y tipos de cambio diferentes, que son los que en definitiva hacen al poder de compra de esos valores monetarios en cada uno de esos momentos del tiempo.

### ***Evolución de las Inversiones.-***

Un capítulo aparte merece la inversión pública, por su impacto en la actividad económica del país. Por un lado, la inversión pública en general, es altamente generadora de empleo; a la vez que si se la dirige de manera estratégica, genera incentivos para la inversión privada.

Más allá de la asignación presupuestal, una manera sencilla de analizar la evolución de las inversiones es a partir de los montos de inversión pública realizados efectivamente y que mensualmente releva el MEF, desagregados por incisos.

En este sentido, en los primeros 27 meses de administración del actual gobierno (entre marzo de 2020 y mayo de este año), la reducción de inversiones del Gobierno Central y las Empresas Públicas asciende a 384 millones de dólares en la comparación con los primeros 27 meses de gestión de la administración anterior (entre marzo de 2015 y mayo de 2017), si lo medimos en dólares corrientes.

De estos recortes en materia de inversión de 384 millones de dólares, 146 millones afectaron al Gobierno Central y 238 a las Empresas Públicas, donde ha sido claramente más notoria la disminución en cuanto a inversiones.

### ***El escenario macroeconómico.-***

En materia de **crecimiento económico**, el gobierno elevó en un punto su proyección de expansión de la economía: del 3,8% anunciado a comienzos de este año (y que ya representaba un aumento frente a la cifra incluida en la Rendición de Cuentas pasada, de 2,9%), llevándola al 4,8%. Dicha estimación se ubica actualmente un poco por encima de la de los analistas privados (4,6%), pero está bastante en línea con la idea de que la tasa de crecimiento<sup>5</sup> se enlentecerá durante 2022, una vez superado el efecto rebote de la pandemia.

Este número incluye factores que seguirán contribuyendo positivamente en el crecimiento en el correr del año, como es el caso de las exportaciones, mientras que otros operaran negativamente como es el caso de la planta de UPM una vez que finalicen las obras de construcción, que hoy implican un despliegue importante del sector.

Para los años siguientes, se estiman tasas de crecimiento menores, pero por encima de la media histórica del país. De acuerdo a las proyecciones del gobierno, el producto bruto se incrementaría 3% y 2,8% en los años siguientes (2023 y 2024 respectivamente), acumulando un crecimiento de aproximadamente 10% en el quinquenio, descontado el efecto de la caída de la actividad registrada durante 2020.

---

5. Hace referencia a la tasa de crecimiento trimestral desestacionalizada en el transcurso del año 2022.

Es relevante mencionar que el gobierno corrigió al alza y de manera significativa las **estimaciones de inflación**, tanto para este año como para los siguientes, respecto a lo proyectado en la Rendición de Cuentas anterior. En concreto, para este año el gobierno espera que la inflación interanual se ubique en 8,5% al finalizar el año, casi 3 puntos por encima de la proyección realizada un año antes. También se corrigieron al alza en la actual Rendición, las estimaciones de inflación para el año 2023 (de 4,7% a 6,7%) y para los siguientes en que se las ubica en 5,8%, mientras que un año antes, se estimaban en 3,7%.

Con estos datos, tanto en 2022 como en 2023 las proyecciones de crecimiento de los precios se ubican por encima del rango meta de inflación, actualmente entre 3% y 7%, pero que se reducirá a entre 4% y 6% a partir de setiembre. Además en los años siguientes, la inflación se mantendrá cercana al techo del rango (5,8%) y muy por encima de las estimaciones realizadas hace solamente un año atrás.

Contar con estimaciones de inflación más alineadas al crecimiento real de los precios es saludable, particularmente si éstas son las empleadas en los ajustes salariales, por ejemplo. Sin embargo, la revisión al alza de las proyecciones de inflación no solamente para este año sino para todo el período de gobierno, también es una señal del abandono de la política económica por tratar de reducir la inflación, algo que antes de 2020 se planteaba como un aspecto más fácil de controlar, pero actualmente evidencia grandes dificultades.

Proyecciones macroeconómicas incluidas en las Rendiciones 2020 y 2021				
	2022	2023	2024	2025
<b>Crecimiento económico</b>				
Rendición 2020	2,9	3,1	3,2	3,2
Rendición 2021	4,8	3	2,8	2,5
<b>Inflación</b>				
Rendición 2020	5,8	4,7	3,7	3,7
Rendición 2021	8,5	6,7	5,8	5,8
<b>Empleo</b>				
Rendición 2020	2	1,8	1,9	1,9
Rendición 2021	2,5	1,8	1,1	0,7

Finalmente, según las proyecciones gubernamentales, el crecimiento económico vendría acompañado de mejoras en materia de **empleo**. Este aspecto es fundamental dado que el empleo ha sido la variable que ha permitido amortiguar, al menos parcialmente, la disminución en el ingreso real de los hogares asociada a la caída salarial y de las pasividades. En el segundo semestre de 2021, el crecimiento del empleo fue bastante dinámico, y en el promedio anual se recuperaron casi la totalidad de los puestos de trabajo perdidos en 2020. Incluso en el último trimestre de 2021, varios indicadores del mercado de trabajo mostraban mejores registros que los que habían exhibido durante el último trimestre de 2019, antes de la pandemia.

Por un lado, la tasa de desempleo del último trimestre de 2021 fue más baja que la de igual período de 2019; y por otro, el número de personas ocupadas también fue mayor. En el caso de la tasa de desempleo, la caída se explica en una parte por la generación de empleo y en otra por la caída en la oferta laboral<sup>6</sup>, ya que la tasa de actividad<sup>7</sup> todavía no alcanzó los niveles que tenía antes de la pandemia. De haberse mantenido la actividad u oferta de trabajo, la tasa de desempleo sería algo más elevada, por lo que el desempleo no es el mejor indicador en este contexto.

Por otra parte, también el número de ocupados del último trimestre del año se ubicó por encima del de 2019. Sin embargo, si depuramos de este efecto los factores transitorios que contribuyeron de manera importante a la creación de empleo, como es el caso de los Jornales Solidarios, los que además constituyen empleos con una alta precariedad (tanto en materia de ingresos como por su transitoriedad), el número de ocupados entre ambos períodos es similar. Hay que tener en cuenta que los jornales solidarios dieron cuenta de aproximadamente unos 15 mil puestos de trabajo de los casi 60 mil creados en 2021<sup>8</sup>. Si también depuramos de este efecto a la tasa de desempleo, la misma fue superior en el último tramo de 2021 que en el último trimestre de 2019<sup>9</sup>.

Para este año, el gobierno prevé la creación de unos 40.000 puestos de trabajo en promedio respecto a 2021, lo que implica un aumento del empleo del orden del 2,5%. Sin embargo, particularmente entre marzo y mayo de este año, la tasa de empleo y desempleo mostró un cierto retroceso en relación a las mejoras alcanzadas en la segunda mitad del año pasado. De todas formas, como en la primera parte de 2021 el número de ocupados era todavía muy bajo, si en lo que resta del año se mantiene el empleo en los mismos niveles de los primeros meses, es plausible la creación de los puestos de trabajo anunciados.

De cualquier manera, en la medida en que operarán en el correr del año algunos factores que llevarán al empeoramiento de los registros de la primera parte de este año (finalización de los jornales solidarios, finalización de las obras de UPM) es posible que el crecimiento efectivo del empleo termine siendo algo menor al estimado.

---

<sup>6</sup>. Vale mencionar que la condición de desocupado implica no solamente no tener trabajo sino además, estar disponible para trabajar y haber buscado activamente un empleo en el período de referencia. La disminución de la oferta laboral implica que menos personas se ofrecen para trabajar.

<sup>7</sup>. La tasa de actividad, que se calcula como la proporción de las personas que están disponibles para trabajar (estén trabajando o buscando activamente un empleo), en relación a las que están en edad de trabajar (mayores de 14 años en el caso de Uruguay) es una aproximación a la oferta de trabajo.

<sup>8</sup>. Con estos números, los jornales solidarios representan a aproximadamente el 25% de la generación de empleo de 2021. Si a esto se suman los puestos de trabajo creados en el marco de los planes municipales, la cifra asciende a unos 19.000 empleos creados en el marco de programas sociales (y transitorios) de empleo.

### ***El incremento presupuestal propuesto para 2023.-***

El proyecto de Rendición de Cuentas 2021 agrega al presupuesto actualmente asignado para el año 2023, unos 226 millones de dólares, distribuidos en distintos rubros. Como cualquier valor absoluto, y más cuando se trata de una cifra tan elevada en lo que es el presupuesto de un hogar o una empresa, es difícil de evaluar sin un punto de comparación al que tomar como referencia. Por lo tanto, en los párrafos que siguen se toma como punto de comparación la asignación presupuestal de 2019, la última previo a la pandemia.

Teniendo en cuenta este punto de partida, los 226 millones de dólares que agregaría este proyecto de Rendición de Cuentas sobre el presupuesto asignado para 2023, se encuentra por debajo de los recortes efectuados los dos años previos (en 2020 y 2021) y que en los párrafos anteriores se estimaba -a efectos de la comparación- en 333 millones.

Por lo tanto, una primera lectura del incremento presupuestal propuesto para 2023 es que el mismo es inferior a los recortes realizados en los dos años previos para la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución. En este sentido, los fondos propuestos, ni siquiera revierten en su totalidad los recortes efectuados en los años previos, y son menores como porcentaje del producto, si se tiene en cuenta el crecimiento que tendrá la economía entre 2019 y 2023.

La ***distribución del incremento presupuestal*** de 226 millones propuestos para 2023 es la siguiente: una tercera parte (70 de los 226 millones) están destinados a la recuperación salarial de los funcionarios públicos -tema que se aborda más adelante-. De los restantes 156 millones: 45 tienen como destino la Enseñanza y están dirigidos a la llamada “transformación educativa” específicamente (30 van para la ANEP y 15 para UTU y otros organismos de la enseñanza).

Del resto, 27 millones van a Seguridad: Ministerio del Interior, Defensa Nacional y el Poder Judicial. Se dirigen 26 millones a Salud Pública y otros 26 en lo que el gobierno engloba como “promoción de la ciencia, tecnología e innovación”;<sup>10</sup> mientras que los restantes 32 millones se dividen entre otros rubros varios.

Sobre la ***distribución de fondos*** cabe mencionar que la Universidad de la República (UdeLaR) no recibió ningún incremento y su pedido (del orden de los 35 millones de dólares) fue completamente desestimado. Los bajos salarios docentes (los menores entre

---

<sup>10</sup>. 12 millones tienen como destino el fomento de la industria audiovisual, a partir de la creación de una nueva institución: Agencia Nacional Uruguay Audiovisual (ANUA), que viene a sustituir al Instituto Nacional del Cine y el Audiovisual del Uruguay (Incau). 10 millones más están dirigidos al desarrollo de la innovación – planteado de manera genérica- y 4 millones van para los proyectos de innovación e investigación que actualmente lleva adelante la ANII (Agencia Nacional de Innovación e Investigación).



los organismos públicos de la educación), el incremento sostenido de la matrícula universitaria y la relevancia para el país de que la misma siga aumentando, son indicadores claros de que sin mayor presupuesto se está poniendo en jaque el funcionamiento normal y deseable de la UdelaR, la que explica el 80% de la formación terciaria en el país.

Además, como el proyecto de Rendición de Cuentas incluye un artículo que elimina el adicional del pago del Fondo de Solidaridad, que actualmente se destina a la UdelaR; de aprobarse esto, representará una caída del orden de los 15 millones de dólares en el presupuesto universitario anual, lo que representa un recorte del orden del 3% del presupuesto total.

Desde la academia también se criticó duramente los fondos asignados a lo que se dio en llamar “ciencia, tecnología e innovación”. Los mismos representan un refuerzo de 26 millones, de los cuales, la academia considera que genuinamente la investigación solamente estaría recibiendo 4 millones, que es la partida asignada a la ANII para complementar a los proyectos de innovación e investigación que actualmente lleva adelante la Agencia. Dicha cifra asciende a menos del 0,01% del producto y se encuentra muy lejos de las aspiraciones de la comunidad científica que luego de su contribución durante la pandemia, tenía aspiraciones de tener un lugar más destacado presupuestalmente en un gobierno que dijo que apostaría a la investigación y la innovación.

Los restantes 10 millones incorporados en este rubro se corresponden a otros proyectos de innovación, pero que serán definidos por el MEF y la OPP, y donde la academia y las agencias de promoción científica no tienen poder de decisión. Finalmente, los 12 millones destinados a la creación de la Agencia Nacional Uruguay Audiovisual (ANUA), para el fomento de la industria audiovisual, provienen de lo que previamente se asignaba al Instituto Nacional del Cine y el Audiovisual del Uruguay (Incau), y que se englobaba en los rubros de Cultura.

En lo que refiere a la Enseñanza, aunque el gobierno lo calificó como una de las prioridades en la asignación, los 45 millones asignados están muy lejos de los 85 solicitados por la ANEP.

Con esto, el presupuesto educativo viene perdiendo peso en el producto total, alejándose cada vez más de la aspiración de destinar 6 puntos del producto a la educación, tal como reclaman los gremios de la enseñanza desde hace varios años.



### ***La recuperación salarial incorporada.-***

Respecto a la **recuperación salarial** acordada con los funcionarios estatales nucleados en COFE, cabe destacar que si bien la misma surge de una negociación en relación a la pérdida salarial en que incurrieron los trabajadores públicos durante 2020, la misma no cubre en su totalidad la caída de salario real verificada en 2021.

Para analizar esto es preciso retrotraernos a cómo se fijaban los ajustes salariales de los trabajadores públicos. Hasta el año 2020, los trabajadores públicos percibían cada mes de enero, la estimación de inflación gubernamental más el correctivo correspondiente al año anterior (diferencia entre la inflación efectiva del año y la estimación a cuenta de inflación recibida el año anterior). Así, en enero de 2020, el ajuste fue de 8,79%, compuesto en un 3,6% por concepto de correctivo del año 2019 y 5% a cuenta de la inflación del año 2020, que terminó siendo 9,41%.

Siguiendo la misma lógica de determinación de los ajustes salariales, y de manera que los salarios públicos acompañen la evolución de los precios, en enero de 2021, el ajuste salarial debería haber contemplado el mismo criterio. Sin embargo, en enero de 2021 ese criterio se abandonó.

En el marco del debate en relación a la pérdida salarial, los trabajadores de la administración pública lograron acordar en la negociación una recuperación de salario real, que aunque no cubre en su totalidad la caída acaecida, es mucho más cercana a esta cifra que a la que proponía originalmente el Poder Ejecutivo (2,9%).

### ***Conclusiones.-***

El Presupuesto Nacional es la expresión económica del plan de gobierno, donde se asignan recursos a los distintos programas y políticas públicas. La Rendición de Cuentas por su parte, es la instancia en que se rinde cuentas y evalúa sobre lo ejecutado; y a la vez es la oportunidad para que el Poder Ejecutivo realice cambios y reasignaciones respecto a lo presupuestado. Tanto la asignación presupuestal como las reasignaciones posteriores, son señales de cuáles son las prioridades en materia de política económica así como los rubros que se considera que deben ser complementados.

La Rendición de Cuentas 2021 es además, la primera asignación de recursos pos pandemia, y se da en el contexto de una economía en crecimiento, que ya superó los niveles de actividad pre pandemia y todo indica que seguirá creciendo. Pero es también una economía donde muchas personas no ven los frutos de ese crecimiento, porque el salario real ha seguido cayendo y muchos de los puestos de trabajo que se han creado para compensar la fuerte caída del empleo del año anterior, son de muy mala calidad.

En este marco, la rendición agrega al presupuesto asignado para el año 2023, unos 226 millones de dólares, una cifra menor a los recortes efectuados en los últimos dos años.

Casi una tercera parte de ese incremento tiene como destino la comprometida recuperación salarial (70 de los 226 millones), que aunque será menor a la pérdida efectiva de los trabajadores públicos, se logró negociar en un porcentaje mucho más cercano a ésta que a la propuesta del gobierno.

Del resto, la mayor porción es asignada a Enseñanza, aunque el monto es muy inferior a lo solicitado por la ANEP. La UdelaR por el momento, no tiene asignado ningún incremento y si se elimina el adicional del pago del Fondo de Solidaridad podría verse afectada negativamente con una caída de recursos equivalente al 3% de su presupuesto total.