

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

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

Montevideo, 31 de agosto de 2010

Señor Presidente de la
Asamblea General
Cr. Danilo Astori

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a al Poder Legislativo el Proyecto de Presupuesto Nacional para el período comprendido entre los años 2010 – 2014, de conformidad con lo previsto por el artículo 214 y concordantes de la Constitución de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN	2
I. LA ECONOMÍA URUGUAYA DURANTE 2005-2009	2
II. LINEAMIENTOS PARA EL PRESUPUESTO 2010-2014	7
III. CRITERIOS DE LA FORMULACIÓN PRESUPUESTAL.....	11
IV. EL ESCENARIO MACROECONÓMICO PREVISTO PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS.....	14
V. LA POLÍTICA FISCAL 2010 – 2015.....	18
1 La situación de partida	18
2 Objetivos fiscales para 2010	20
3 Metas fiscales para el período de gobierno	23
VI. DETERMINACIÓN DEL ESPACIO FISCAL DISPONIBLE EN ESTE PRESUPUESTO	25
1 La política de ingresos congruente con la propuesta presupuestal.....	25
2 Los gastos ya comprometidos	27
3 Política general en materia de remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones	28
4 Los recursos a asignar en el Presupuesto Nacional 2010-2014.....	29
VII. LAS PRIORIDADES DE GOBIERNO	30
1 Vivienda.....	30
2 Educación	32
3 Seguridad	34
4 Infraestructura	36
5 Protección social	37
VIII. LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTALES.....	39
1 Egresos incluidos en la Ley de Presupuesto	39
2 Otras medidas con costo, no incluidas en este Presupuesto Nacional.....	42
3 Asignación del espacio fiscal.....	43
4 Distribución por incisos	44
5 El acuerdo alcanzado con las intendencias.....	47
IX. EL PROGRAMA FINANCIERO QUE RESPALDA ESTA PROPUESTA PRESUPUESTAL ..	48
X. LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL	50
XI. ÁREAS PROGRAMÁTICAS DEL PRESUPUESTO.....	53
XII. ANEXO: LA PROPUESTA DEL PODER EJECUTIVO EN EDUCACIÓN.....	68

INTRODUCCIÓN

El Poder Ejecutivo presenta a consideración del Parlamento de la República el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el período 2010-2014. Se trata de una de las iniciativas más importantes que cada administración somete a consideración del Poder Legislativo y al escrutinio de la ciudadanía. En ella se materializa una parte sustancial de los compromisos asumidos en el Plan de Gobierno y se expresan los grandes lineamientos que en materia de políticas económicas y sociales se desarrollarán durante los próximos años.

En esta exposición de motivos se explicitan las metas fiscales y las prioridades presupuestales definidas por este gobierno, proporcionando la máxima información disponible a los efectos de enriquecer la discusión sobre la composición, distribución y asignación de los recursos del presupuesto. Este mensaje intenta ser, por tanto, una contribución a la transparencia del proceso de programación presupuestal, otorgándole al Parlamento y a la opinión pública elementos adicionales para poder evaluar la asignación de recursos públicos y poder efectuar un adecuado balance entre las políticas de continuidad y de cambio de este gobierno.

I. LA ECONOMÍA URUGUAYA DURANTE 2005-2009

La evolución reciente y la situación actual en que se encuentra la economía aporta un conjunto de elementos relevantes para la elaboración del Presupuesto Nacional para el período comprendido entre los años 2010 y 2014.

La situación presente difiere sustancialmente de la que encontró la pasada administración a comienzos del año 2005. En aquellas circunstancias el funcionamiento de la economía estaba caracterizada por tres rasgos centrales: i) un elevadísimo endeudamiento público, el más agudo de la historia del país ; ii) un grave incremento de la pobreza, la indigencia, la desigualdad y la exclusión social, existiendo relevantes fracturas en el tejido social; y iii) un extenso número de problemas que afectaban al funcionamiento del mercado de trabajo, con elevados índices de desempleo –que afectaba especialmente a los hogares pobres, los jóvenes y las mujeres- y carencias notorias en lo que refiere a la calidad del

empleo, donde predominaba la precariedad, la informalidad y la subocupación.

El país se encontraba afectado por un conjunto de vulnerabilidades muy significativas en los planos productivo, social, financiero y fiscal. Estas vulnerabilidades condicionaron y limitaron los márgenes de acción del gobierno. Ante este contexto, la estrategia seguida por gobierno se orientó a compatibilizar la imprescindible transformación productiva y social que requería nuestro país, con la necesidad de implementar una política fiscal ordenada y responsable, sin la cual dichas transformaciones no resultarían viables ni sustentables en el tiempo.

A partir de 2004 la economía uruguaya ingresó en una fase de elevado y sostenido crecimiento, luego de la marcada contracción de la actividad que se registró en los cinco años previos, trayectoria que sólo se vio afectado durante el último año de gobierno, como consecuencia de la profunda crisis que enfrentó la economía mundial a partir del segundo semestre de 2008. A pesar de las adversidades provenientes del contexto exterior, cabe destacar que ya en el segundo trimestre de 2009, la economía uruguaya retomó la senda de crecimiento, mostrando desde entonces un marcado dinamismo.

Entre 2004 y 2008 Uruguay alcanzó un crecimiento acumulado del PIB del 31%, lo que equivale a una tasa promedio anual del 6,9%, habiendo crecido sistemáticamente por encima del promedio de América Latina, con tasas largamente superiores a los promedios históricos del país. En 2009 la economía uruguaya creció 2,9%, situación que contrasta con el desempeño que tuvo la economía mundial, que cayó 0,6%, y las economías latinoamericanas, que en promedio se contrajeron 1,8%, a partir del marcado deterioro que se verificó en las economías más avanzadas.¹ En resumen, el PIB de Uruguay en 2009 fue 24% superior al máximo registrado previo, correspondiente al año 1998.

Este buen desempeño, junto con las políticas sociales implementadas, permitió alcanzar avances sustanciales en materia social. En particular, cabe destacar la reducción de la indigencia, pasando del 4,6% en 2004 al 1,6% en 2009, en tanto que la pobreza disminuyó de manera sistemática, pasando del 40% al 21% en igual período.² En el plano social, cabe destacar la importante contribución de las políticas públicas, a través del

¹ La actividad económica en Estados Unidos, por ejemplo, se contrajo 2,4% en 2009, en tanto que en la Unión Europea la caída fue aún mayor: 4,1%.

² Cabe precisar que mientras la cifra de 2004 refiere al total de país urbano (localidades de 5.000 y más), la de 2009 contempla al total del país (incluyendo zonas rurales).

establecimiento de prioridades en el gasto, concentrando los recursos adicionales en el fortalecimiento de las redes de protección social.

En el pasado periodo de gobierno se verificó una mejora del conjunto de los indicadores del mercado de trabajo, con un extraordinario aumento del empleo y de la calidad del mismo y una sostenida caída de la tasa de desocupación y de los niveles de informalidad. De esta forma, en la actualidad el país presenta tasas de empleo que se ubican en máximos históricos y tasas de desempleo en niveles mínimos. Esta favorable evolución fue acompañada por un incremento significativo de los salarios reales, cumpliendo así con el compromiso asumido de recuperar la fuerte caída del salario verificada durante el período 2000-2004, así como también de las pasividades reales y, más en general, del conjunto de los ingresos de los hogares.

Cabe resaltar, asimismo, las significativas mejoras en el plano fiscal y financiero, aspecto que estuvo en la base del desempeño económico y social registrado, al potenciar y favorecer el elevado dinamismo que mostró la inversión productiva, elemento esencial para el crecimiento y el desarrollo económico y social de nuestro país.

Si se tiene en cuenta la situación en que se encontraba nuestro país al comienzo de la pasada administración, las mejoras que se registraron en estas áreas resultaron más relevantes aún. En particular, cabe destacar el elevado nivel de endeudamiento que tenía Uruguay hacia fines de 2004, uno de los más altos en la comparación internacional, y la gran concentración de vencimientos a corto plazo, situación que se agravaba por la muy reducida liquidez de que se disponía para hacer frente a dichas obligaciones.

Los resultados alcanzados en estas áreas en los primeros cuatro años de la administración anterior, junto al avance registrado en materia productiva y social, permitieron que el país enfrentara de mejor manera la internacional, minimizando los impactos negativos de la misma. La gestión económica llevada adelante permitió reestablecer a la política fiscal como instrumento eficaz de manejo macroeconómico, sentando las bases para poder llevar adelante una política contracíclica, rompiendo con el manejo fiscal tradicional aplicado por gobiernos anteriores. En efecto, luego de un período inicial de consolidación fiscal, se sentaron las bases para desarrollar una política fiscal moderadamente expansiva, como forma de contrarrestar el impacto negativo derivado de la crisis económica internacional.

Durante el periodo de gobierno anterior se aprovechó el contexto internacional favorable para reducir las vulnerabilidades que enfrentaba el país y para avanzar en la consolidación fiscal. Las fortalezas que se construyeron en los primeros tres años y medio de gestión resultaron de fundamental importancia, ya que sentaron las bases y los fundamentos en materia social, productiva, financiera y fiscal que permitieron una adecuada respuesta frente a las adversidades provenientes del contexto internacional durante 2008 y 2009.

En el plano social, la política implementada, apoyada en un fuerte incremento del gasto social, permitió extender y fortalecer las redes de protección social, junto con la mencionada reducción de la pobreza y la indigencia y el aumento del empleo y los ingresos de los hogares.

En lo productivo, las reformas estructurales y la modernización institucional implementadas, junto a la fuerte recuperación de la inversión pública en materia de puertos, energía, infraestructura vial, telecomunicaciones, educación e innovación y a dinamismo de la inversión privada, alentada por la política de incentivos implementada y por la mejoría general en el clima de negocios, permitieron consolidar un incremento significativo de la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía.

En materia financiera, la economía uruguaya presentaba una gran fortaleza, producto de la activa y ordenada administración de la deuda pública, que permitió recuperar la liquidez, reducir el peso de la deuda en términos del PIB y mejorar el perfil y composición de la misma. En este sentido, la disminución de la deuda condicionada contraída con organismos multilaterales, le permitió al país disponer de mayores alternativas de crédito para enfrentar situaciones de acceso restringido al financiamiento en los mercados, como sucedió durante el periodo posterior a la crisis. Asimismo, el importante aumento de los activos de reserva acumulado en los años previos, constituyó un reaseguro de singular importancia para enfrentar el contexto financiero adverso en condiciones adecuadas.

La consolidación fiscal alcanzada previo a la crisis, junto al buen manejo en materia de endeudamiento, hicieron que las necesidades de financiamiento del Gobierno Central que se debieron afrontar en 2009 y 2010 -incluyendo el resultado fiscal y los vencimientos de deuda- fueran reducidas, lo que redujo las tensiones financieras que se debieron administrar en el marco de la crisis, aumentando notoriamente el margen de acción con que contaba el gobierno.

Merece una mención especial la solidez del sistema bancario nacional, caracterizado por presentar elevados niveles de capitalización y solvencia, junto a una alta liquidez y una baja morosidad, en el marco de un menor grado de dolarización del crédito, en particular del crédito a las familias, lo que determinó una reducción del riesgo de descalce de moneda de los deudores.

Asimismo, el mantenimiento de la política de flotación del tipo de cambio resultó fundamental a efectos de poder amortiguar los *shocks* externos negativos que enfrentó la economía uruguaya, evitando desalineamientos cambiarios que afectarían la competitividad de la producción local. La política implementada permitió, a su vez, evitar las fluctuaciones y la volatilidad excesiva del tipo de cambio, interviniendo en el mercado para evitar situaciones de esta naturaleza. La flotación cambiaria constituyó una diferencia fundamental respecto a las políticas aplicadas en el pasado, que no otorgaron la flexibilidad necesaria para dar una respuesta adecuada a los *shocks* provenientes del exterior. En efecto, una vez que se hicieron evidentes los efectos de la crisis internacional, el valor de la divisa norteamericana en el mercado uruguayo tendió a acompañar las fluctuaciones de las principales monedas de referencia, lo que evitó que se generaran problemas adicionales en los sectores productivos.

En síntesis, las políticas implementadas durante los primeros años de la pasada administración permitieron que Uruguay enfrentara la crisis internacional más profunda luego de la de 1929 con un panorama financiero despejado, caracterizado por un menor nivel de endeudamiento y escasos vencimientos a corto plazo. Esto ocurría en el marco de una situación sólida de las cuentas públicas y de avances significativos en materia productiva y social, con una economía caracterizada por una tasa de crecimiento de largo plazo más elevada y una red de protección social fortalecida.

En definitiva, los buenos fundamentos económicos construidos en los últimos años permitieron sortear la crisis sin sufrir impactos significativos en los indicadores económicos y sociales y en las condiciones de vida de los uruguayos, evitando repetir las trágicas experiencias del pasado, como lo sucedido durante las crisis de 1982 y 2002.

Una vez superados los efectos negativos de la crisis internacional, y habiendo retomado la economía una senda de sostenido y elevado crecimiento económico, resulta crucial continuar reduciendo las vulnerabilidades, tanto explícitas como latentes, que aún tiene el país, en

materia social, productiva, financiera y fiscal. En particular, resulta especialmente importante continuar fortaleciendo la situación fiscal y reduciendo los niveles de endeudamiento público, ya que de esta forma se potenciará la capacidad de la política económica de reaccionar de manera eficaz ante potenciales adversidades futuras.

Estos elementos constituyen aspectos centrales en la elaboración del Presupuesto Nacional para el nuevo período de gobierno, junto a los objetivos y lineamientos políticos que surgen del Plan de Gobierno.

II. LINEAMIENTOS PARA EL PRESUPUESTO 2010-2014

La formulación presupuestal que se presenta al Parlamento parte de un concepto fundamental: el Presupuesto Nacional es la expresión financiera del Plan de Gobierno. Es a la luz de esta idea que los componentes fundamentales de los gastos e ingresos públicos adquieren su verdadero significado y dimensión.

En este marco, resulta esencial definir las grandes orientaciones programáticas sobre la base de una visión de mediano y de largo plazo, con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de los uruguayos. Resulta especialmente importante, en este sentido, tener en cuenta la profundidad y la complejidad que caracterizan a las acciones a poner en práctica y atender las urgencias más acuciantes, al mismo tiempo que se crean las condiciones para que, a partir de una creciente equidad en el acceso a las oportunidades sociales, los integrantes de nuestra sociedad puedan aspirar a realizarse integralmente como seres humanos.

La base de estas grandes orientaciones programáticas se encuentra, precisamente, en el proyecto de país que se está gestando, imagen objetivo que marca el camino a seguir. Ella se basa en la promoción de una sociedad más inclusiva y democrática, que asuma la justicia y la prosperidad como dos dimensiones claves que permiten avanzar hacia mayores niveles de desarrollo económico y social. Esta imagen objetivo se expresa en un proceso que asegura trabajo y bienestar para todos los habitantes de nuestra República.

La generación de empleo de calidad representa un objetivo en sí mismo, en la medida en que constituye el mecanismo más idóneo para lograr mejoras en las condiciones de vida para proporciones crecientes de la

población. Para avanzar en esta dirección existe un único camino: el incremento de la inversión productiva, tanto pública como privada. La consolidación de un proceso de expansión de la inversión requiere de confianza y credibilidad en la orientación de las políticas, que deben ser consistentes y sostenibles. Esto se logra profundizando las condiciones de estabilidad básica en los planos institucional, social, micro y macroeconómica.

De esta forma, la política económica deberá establecer las bases y condiciones de estabilidad para poder avanzar en los objetivos de crecimiento, creación de empleo y distribución del ingreso, apuntalando el fortalecimiento de los pilares del desarrollo a largo plazo. El crecimiento económico sostenido es la fuente de la que se nutre el Presupuesto Nacional y que habilita el desarrollo armónico de las políticas y los programas que se desplegarán a lo largo del próximo periodo de gobierno.

En este marco se inscriben la definición de las grandes prioridades a partir de las cuales se ha elaborado la presente propuesta presupuestal. Ellas se nutren principalmente de los compromisos programáticos asumidos en el Plan de Gobierno presentado a la ciudadanía durante la campaña electoral de 2009. Asimismo, tienen en cuenta las orientaciones y lineamientos que surgen de los acuerdos multipartidarios alcanzados en materia de seguridad, educación, medio ambiente y energía.

Las áreas de política que tienen mayor relevancia en materia de asignaciones presupuestales son las que tienen relación con la seguridad pública, la educación, la emergencia habitacional y la disponibilidad de infraestructura. Por otra parte, se prioriza un conjunto de acciones y programas que apuntan a la consolidación y al fortalecimiento de áreas esenciales de las políticas sociales.

La seguridad pública es considerada una de las prioridades centrales del gobierno. Es, asimismo, uno de las áreas sobre las que se han expresado los acuerdos multipartidarios. En el documento del acuerdo se la seguridad pública como un derecho humano fundamental y una necesidad social, identificándola como una condición esencial para el desarrollo humano sostenible. En el texto del acuerdo se expresa que la seguridad pública “comprende a todos los instrumentos con que cuenta el Estado para evitar que se vulneren los derechos de las personas”. En este sentido, el abordaje de temática en el Presupuesto Nacional abarca al Ministerio del Interior, en tanto organismo responsable del diseño de las políticas en la materia y principal ejecutor de las mismas, así como otros organismos, entre los que

cabe destacar al Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU) y al Ministerio de Defensa Nacional.

Entre el conjunto de acciones que se impulsan en el Presupuesto Nacional se destacan la profesionalización de la fuerza pública y la mejora sustancial en sus condiciones de trabajo y remuneración del personal policial. Asimismo, se jerarquiza el papel de las mejoras en materia de infraestructura y tecnología.

El impulso y apoyo a la educación pública, por su parte, constituye uno de los pilares fundamentales del Plan de Gobierno y de hecho representa la prioridad gubernamental a la que se asignará un volumen mayor de recursos presupuestales en el transcurso del próximo quinquenio.

La inversión en educación es uno de los factores más relevantes para el logro de un país productivo con justicia social y desarrollo humano. La democratización en el acceso a la educación de calidad por parte de toda la sociedad, la apuesta a la innovación y el impulso a la generación de conocimiento científico y tecnológico, son ejes de las políticas educativas impulsadas durante el presente periodo de gobierno. En función de ello, y recogiendo los lineamientos que surgen del acuerdo multipartidario en la materia, el presupuesto incluye los recursos necesarios para cumplir con compromisos en materia educativa orientados al logro de un sistema de educación pública de calidad.

La prioridad otorgada a la educación se expresa en una asignación presupuestal anual equivalente a 4,5 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB). La importante expansión de recursos otorgados permitirá atender y viabilizar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) y de los acuerdos multipartidarios alcanzados en la materia.

Otra de las prioridades centrales que se contemplan en el Presupuesto Nacional es la vivienda, orientando los esfuerzos a superar las dificultades de acceso a una vivienda digna y decorosa por parte de amplios sectores de la población. El diseño de la política en esta área de gobierno tiene en cuenta la importancia fundamental que tienen las condiciones habitacionales para el desarrollo humano y para la socialización de las personas. Atendiendo a ello, la propuesta presupuestal contempla un aumento significativo de los recursos destinados a las inversiones en viviendas previstas en el Plan Quinquenal de Vivienda para el quinquenio, viabilizando el cumplimiento de los compromisos previstos en el Plan de

Gobierno. Adicionalmente, se promoverán incentivos tributarios para la construcción de viviendas de interés social.

En materia de infraestructura, las prioridades presupuestales están dirigidas a la reparación y mantenimiento de la infraestructura vial. Durante la pasada administración se realizaron significativos esfuerzos de inversión que condujeron a la rehabilitación de una parte significativa de las principales rutas nacionales. En este periodo de gobierno se asegurará un adecuado mantenimiento de la infraestructura recientemente rehabilitada, a efectos de mantener el patrimonio vial. Las inversiones del Ministerio de Transporte y Obras Públicas pretenden extender la red vial recuperada, incorporando a sus planes de obras la reparación y el mantenimiento de los principales corredores viales del país.

Adicionalmente, se promoverán Asociaciones Público Privadas (APP) para concretar un amplio conjunto de inversiones en áreas de infraestructura logística, portuaria y aeroportuaria, tendientes a avanzar en la consolidación de nuestro país como plataforma logística regional.

Al mismo tiempo, el inicio del proceso de transformación y fortalecimiento institucional del Estado constituye otro de los ejes centrales del Presupuesto Nacional, recogiendo otra de las prioridades definidas en el Plan de Gobierno, tendiente a lograr una efectiva mejora de la gestión pública. El fortalecimiento institucional constituye un proceso de transformación fundamental en el camino que transita la sociedad uruguaya hacia niveles más elevados de desarrollo económico y social. En este sentido, la propuesta presupuestal pone énfasis en el desarrollo de sistemas de información, tanto a nivel transversal como a nivel de cada inciso, con el propósito de apuntalar los procesos de mejora de gestión que permitan continuar avanzando hacia una gestión por resultados.

Asimismo, se introducen en el Presupuesto Nacional un conjunto de innovaciones normativas en materia de recursos humanos, relacionadas al ingreso, la movilidad y la capacitación de los funcionarios públicos, así como también en relación con el establecimiento de retribuciones variables vinculadas al desempeño. Esta transformación estructural, orientada hacia el desarrollo de reestructuras y a la implementación de una nueva carrera funcional, comenzará en esta oportunidad con la aplicación de tres experiencias piloto, que luego se irán extendiendo en oportunidad de las próximas rendiciones de cuentas. Ello permitirá evaluar las medidas implementadas, estudiando con profundidad y rigurosidad las bases de sustentación de estos procesos de transformación.

En síntesis, la propuesta presupuestal que se presenta es consecuente con el contenido del Plan de Gobierno y responsable, en la medida en que afronta los desafíos planteados en función de los recursos disponibles. Se diseña el Presupuesto Nacional, por ende, con disciplina y con la preocupación por asegurar un uso adecuado de los recursos disponibles. Al mismo tiempo, el financiamiento previsto resulta consistente con el objetivo definido de continuar reduciendo la relación entre la deuda pública y el PIB, hasta alcanzar niveles cercanos a 40% en el año 2015, continuando con el proceso de fortalecimiento de la política fiscal de forma de consolidar y potenciar la capacidad de utilizarla como instrumento contracíclico.

III. CRITERIOS DE LA FORMULACIÓN PRESUPUESTAL

La formulación presupuestal elaborada tiene como objetivo fundamental asegurar el financiamiento de los procesos de cambio que el país requiere, consolidando los avances logrados durante la pasada administración. Se trata, pues, de un presupuesto para los cambios.

El proceso de elaboración presupuestal parte, en primer lugar, de un análisis riguroso y realista del comportamiento esperado de la economía uruguaya a lo largo del período 2010-2015, tomando en consideración la evolución del contexto internacional y regional relevante para dichas proyecciones, a partir de lo cual se define el escenario macroeconómico que sustenta la programación financiera.

En este marco, como se fundamentó antes, uno de los criterios básicos sobre el que reposa la formulación presupuestal es el que refiere a la responsabilidad fiscal, lo que supone, en particular, una actitud muy cuidadosa de las cuentas públicas y una particular preocupación por la sostenibilidad de las mismas. Ello implica, al mismo tiempo, la necesaria coherencia que debe existir entre el presupuesto y el programa financiero del gobierno que lo sustenta.

En efecto, la propuesta presupuestal es consistente con el objetivo de alcanzar un resultado fiscal que permita reducir los niveles de endeudamiento, de forma de continuar recuperando la capacidad de utilizar la política fiscal como instrumento contracíclico. Las metas fiscales de la programación que sustentan el presupuesto implican un resultado global del sector público de -0.7% del PIB en 2015, de forma de

alcanzar una reducción de la deuda a niveles cercanos a 40% del PIB en dicho año.

A partir de la definición del escenario macroeconómico previsto y de las metas fiscales para el período se determina el espacio fiscal disponible, compatible con el crecimiento económico previsto, las proyecciones de ingresos y gastos y la meta fiscal. En la programación fiscal se tiene en cuenta la proyección de los ingresos del Gobierno Central y de las obligaciones actuales, junto a la estimación de los gastos futuros comprometidos por leyes aprobadas anteriormente por el Parlamento y del resultado de las Empresas Públicas,

Partiendo de la base que el espacio fiscal disponible es acotado, un criterio fundamental en la elaboración presupuestal es la determinación de prioridades. Ellas están determinadas, en primer lugar, por lo establecido en el Plan de Gobierno. La asignación de prioridad a determinadas áreas programáticas implica necesariamente que otras áreas de política no puedan ser contempladas en su totalidad en la formulación presupuestal.

Un concepto fundamental del diseño presupuestal es el avance gradual en la asignación de recursos a cada una de las áreas programáticas, asociado directamente a la disponibilidad del espacio fiscal y a la diversidad de prioridades políticas que forman el Plan de Gobierno. Esto implica que los objetivos se irán alcanzando de manera progresiva, a medida que se vayan generando los recursos y vayan consolidándose los distintos programas de acción. De lo contrario, se estaría comprometiendo la estabilidad y la consistencia de la estrategia de política, aspecto que como se destacó antes resulta de primordial importancia y que representa un prerrequisito para sostener el desarrollo económico y social del país.

De esta forma, la consistencia del Presupuesto Nacional del programa financiero del gobierno constituye un aporte relevante a la estabilidad económica y brinda un marco creíble y previsible sobre la orientación de la política económica, asegurando el financiamiento de las partidas presupuestales y el cumplimiento de las obligaciones asumidas a lo largo de todo el período de gobierno.

Sobre este último aspecto importa destacar que la presente propuesta presupuestal contempla los recursos necesarios para el financiamiento de la totalidad de los gastos a realizar por los organismos del sector público durante el transcurso del período de gobierno. Esta es una columna vertebral del proyecto de ley que se eleva al Poder Legislativo. De esta manera, el Poder Ejecutivo asume un firme compromiso con la ejecución

de todos los programas que se incluyen en el Presupuesto Nacional. Dicho compromiso se apoya en el trabajo conjunto de las unidades ejecutoras encargadas de materializar en la práctica los programas, del Ministerio de Economía y Finanzas responsable de asegurar el financiamiento de dichos programas, y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Durante este período de gobierno se mantendrá la naturaleza que se le imprimió a las rendiciones de cuentas en la pasada administración. Además de revisar la ejecución presupuestal del año precedente, las rendiciones de cuentas serán concebidas como oportunidades para corregir errores, superar vacíos que se vayan detectando en el presupuesto y contemplar desvíos respecto a la evolución prevista de las principales variables de la economía y la sociedad, sin que ello implique abrir la discusión sobre la totalidad del presupuesto, lo que implicaría desvirtuar por completo la lógica quinquenal de la elaboración del Presupuesto Nacional.

Otro de los criterios utilizados en la formulación presupuestal guarda relación con la realización de compromisos de gestión tendientes a generar incentivos adecuados para una mejor utilización de los recursos de toda la sociedad, requiriendo contrapartidas que permitan optimizar los resultados obtenidos y así hacia una gestión por resultados. La evaluación de los programas implementados constituirá un instrumento de fundamental importancia para las decisiones futuras de asignación de nuevos recursos. Ello se enmarca en la necesidad de contar con un adecuado sistema de información y control de la gestión, que sea capaz de generar incentivos adecuados para una mejora efectiva de la gestión pública, al tiempo de servir como base para una correcta rendición de cuentas a la sociedad en su conjunto, promoviendo una mayor transparencia en la generación y la utilización de los recursos públicos.

El Presupuesto Nacional 2010-2014 se ha estructurado en Áreas Programáticas (AP), las cuales representan las funciones que el Estado desarrolla, y que por su continuidad en el tiempo, pueden trascender los períodos de gobierno. Estas AP reflejan el fin último al que está orientado el gasto, y permiten determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general. Esto permitirá concentrar los esfuerzos del gobierno en función de la obtención de resultados prioritarios para la sociedad y a la vez facilitará la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno.

En esta instancia se dan los primeros avances que permitirán una lectura y un análisis desde una óptica diferente, enriqueciendo el debate y contribuyendo de manera constructiva a la definición de las políticas públicas. Se han identificado diecisiete AP: Administración de Justicia; Asuntos Legislativos; Ciencia, Tecnología e Innovación; Control y Transparencia; Cultura y Deporte; Defensa Nacional; Desarrollo Productivo; Educación; Infraestructura; Transporte y comunicaciones; Medio ambiente y recursos naturales; Protección y Seguridad Social; Registros e información oficial; Salud; Seguridad Pública; Servicios Públicos Generales; Trabajo y Empleo; Vivienda.

El Presupuesto Nacional 2010-2014 se presenta con una redefinición de los programas presupuestales, los cuales reúnen las características de ser transversales y tener un objetivo asociado, lo que constituye un primer avance para que los mismos se asemejen a la definición de “Programas” en su sentido amplio. Con el cambio mencionado se pretende dotar de sentido “programático” a los programas presupuestales, y vincular los recursos presupuestales con los objetivos últimos que se espera lograr de su aplicación.

IV. EL ESCENARIO MACROECONÓMICO PREVISTO PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

Las proyecciones macroeconómicas en que se apoya esta propuesta presupuestal son prudentes y realistas y se realizan en base al buen comportamiento que ha tenido la economía uruguaya en los últimos años. Los fundamentos económicos del país son sólidos y constituyen un buen punto de partida para encarar los próximos años con moderado optimismo.

A diferencia de otros períodos, no se observan desequilibrios macroeconómicos que puedan poner en duda las perspectivas favorables de mediano plazo de nuestra economía. Uruguay atravesó el período reciente de turbulencias internacionales sin mayores sobresaltos, y salió fortalecido de la crisis internacional. La capacidad productiva no se vio afectada. Por el contrario, Uruguay continuó recibiendo importantes flujos de inversión extranjera directa, tanto en los sectores productores de bienes y servicios comercializables como en los no comercializables.

Asimismo, las inversiones en el área de la infraestructura continuaron incrementándose. El elevado nivel de inversión pública, el conjunto de

estímulos a la inversión privada y el desarrollo de proyectos de asociación pública-privada en las áreas de infraestructura permitirán sostener el crecimiento, promover la competitividad y mejorar la productividad de la economía, aumentando el potencial de desarrollo del país. La solidez del sistema financiero es otro activo de la economía uruguaya, ya que éste está en mejores condiciones para canalizar crecientes volúmenes de recursos desde el ahorro de los uruguayos hacia los emprendimientos productivos.

Así como los fundamentos económicos mencionados permitieron reducir los impactos de la crisis internacional, el mantenimiento y la mejora de los mismos resulta imprescindible para sostener el crecimiento en el largo plazo, y constituye la piedra fundamental sobre la que se construye la programación presupuestal.

El escenario externo esperado recoge las proyecciones de instituciones privadas y de organismos internacionales, que prevén una significativa recuperación de la economía mundial a partir de 2010, retornando a la senda de crecimiento luego de la profunda recesión registrada el año pasado. En sus últimas proyecciones, el FMI prevé para los próximos 5 años un crecimiento del producto mundial cercano a 4,5% promedio anual. Dicho proceso estará caracterizado por una expansión moderada aunque sostenida de las economías avanzadas y un aumento más vigoroso del nivel de actividad de los países emergentes. Se prevé, además que las tasas de interés muestren una tendencia ascendente y, en un contexto de políticas monetarias más restrictivas, la inflación internacional se mantenga en niveles moderados.

Escenario internacional							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB (var. volumen físico)							
	Mundo	4,6%	4,3%	4,4%	4,5%	4,6%	4,6%
	EE.UU	3,3%	2,9%	2,4%	2,5%	2,4%	2,4%
	China	10,5%	9,6%	9,8%	9,7%	9,6%	9,5%
	Reino Unido	1,2%	2,1%	2,9%	2,8%	2,7%	2,5%
	Alemania	1,4%	1,6%	2,0%	1,8%	1,6%	1,2%
	España	-0,4%	0,6%	1,5%	1,6%	1,8%	1,7%
	Brasil	7,1%	4,2%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%
	Argentina	3,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Tasa de interés (Libor a 6 meses)		0,3%	0,7%	1,3%	2,1%	2,7%	3,1%
Inflación internacional (var. prom. anual)		3,7%	3,0%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Comercio mundial (var. volumen físico)		9,0%	6,3%	6,6%	6,7%	6,8%	6,9%
Precio de commodities (var prom. anual)							
	Alimentos	8,2%	0,7%	1,8%	1,0%	1,4%	1,0%
	Carne	8,9%	3,5%	1,3%	1,9%	1,4%	0,7%
	Cereales	-6,5%	-0,3%	-3,7%	-4,0%	1,3%	0,4%
	Oleaginosos	-7,7%	-2,2%	1,1%	1,1%	0,0%	0,5%
	Lácteos	30,4%	-5,4%	7,9%	1,2%	2,0%	1,4%

Fuente: Bloomberg, FMI y USDA

En este marco, China y Brasil – dos de los socios económicos más importantes de Uruguay – continuarán siendo motores del crecimiento mundial, impulsando al alza los precios de los *commodities* alimenticios, y generando nuevas oportunidades de colocación para los bienes producidos por Uruguay.

A pesar de la existencia de algunos factores de incertidumbre, en especial relacionados con la capacidad de diferentes países europeos para atender su deuda pública y la velocidad de la recuperación de las economías europeas y de Estados Unidos, las perspectivas de la economía internacional para los próximos años son positivas.

Frente a estas condiciones internacionales favorables – y en un marco de políticas internas equilibradas y consistentes – los indicadores económicos y sociales de Uruguay continuarán mejorando. El escenario macroeconómico que sustenta esta programación presupuestal supone un ritmo de crecimiento significativo en los próximos años, aunque no se prevé alcanzar las tasas de expansión del período anterior³. Se proyecta que la economía uruguaya crezca 6,5% en 2010 y 4,5% en 2011, convergiendo al crecimiento potencial de la economía de 4% a partir de 2012.

El nivel de crecimiento potencial que se toma como referencia es considerablemente superior a la tasa de crecimiento observada en la

³ Entre 2005 y 2009 el PIB creció a una tasa de 6,1% promedio anual, en tanto que, en este Presupuesto, se prevé un crecimiento promedio anual de 4,6% entre 2010 y 2014.

evolución de la economía uruguaya en los últimos 30 años (período en el que Uruguay creció menos del 2,5% promedio anual). La tasa del 4% anual es perfectamente alcanzable, si se mantiene el rumbo de la política económica y se profundizan las reformas implementadas en los últimos años. Si nuestra economía crece por encima de estas previsiones, en las próximas instancias de Rendiciones de Cuentas se podrá contar con nuevos recursos para fortalecer las áreas prioritarias del Plan de Gobierno, pero sería irresponsable comprometer esos recursos anticipadamente.

Escenario macroeconómico						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cuentas Nacionales (variación vol físico)						
PIB	6,5%	4,5%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Importaciones de bienes y servicios	7,8%	8,5%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
Formación Bruta de Capital Fijo	6,8%	10,9%	9,5%	9,5%	9,6%	9,7%
Gasto de Consumo Final	6,1%	4,4%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%
Exportaciones de bienes y servicios	4,4%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
PIB (Millones de \$)	799.016	885.405	969.956	1.058.854	1.155.939	1.262.792
Sector Externo (variación en dólares)						
Exportaciones de bienes (FOB) (1)	16,0%	10,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo (1)	20,9%	12,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%
Cuenta corriente (en % PIB)	0,3%	0,0%	-0,2%	-0,4%	-0,6%	-0,9%
Precios (var prom anual)						
IPC	6,6%	6,0%	5,3%	5,0%	5,0%	5,0%
Tipo de Cambio	-9,6%	5,1%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%
Deflactor PIB	5,5%	5,9%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Salarios (var real prom anual)						
IMS general	4,0%	3,8%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%
Mercado de trabajo						
Ocupación (var % personas)	1,8%	1,5%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%

A lo largo del período, se espera una expansión equilibrada de todos los componentes de la demanda agregada. Las exportaciones se expandirán en un contexto internacional y regional favorable, en tanto que, el dinamismo del consumo interno, estará explicado por el aumento del empleo y la mejora de los ingresos reales de los hogares, fundamentalmente los ingresos salariales. La inversión continuará en ascenso, alcanzando un ratio cercano al 25% del PIB en 2015. La formación bruta de capital fijo del sector privado liderará este proceso, impulsada por el buen clima de negocios, la estabilidad de las reglas de juego y el conjunto de incentivos tributarios establecidos en los últimos años. La inversión pública, por su parte, adoptará un sesgo más neutral, luego del comportamiento fuertemente contracíclico exhibido en 2009.

En el mercado laboral, se continuarán creando nuevos puestos de trabajo y mejorará la calidad del empleo. Sin embargo, dado que la tasa de desempleo se encuentra próxima a su nivel estructural, se prevé un crecimiento de la ocupación menor al observado en el período anterior. Por otra parte, el poder de compra de los salarios tanto del sector público como del privado continuará aumentando, acompañando el crecimiento de la economía.

En materia de precios, la inflación mantendrá una trayectoria descendente, alineándose paulatinamente al centro del rango meta fijado por el Comité de Coordinación Macroeconómica. Los precios domésticos medidos en dólares se proyectan creciendo en línea con la inflación internacional, por lo que implícitamente asume el mantenimiento de los actuales niveles de precios relativos.

Es relevante destacar que la proyección de tipo de cambio real estable y de mantenimiento de la masa salarial constante en términos del PIB no son metas de política sino supuestos sobre los cuáles se elabora la proyección presupuestal. El comportamiento efectivo de estas variables dependerá de la coyuntura económica nacional e internacional, de la evolución de los fundamentos macro y micro económicos que las determinan, y de los determinantes de la distribución del ingreso, especialmente los vinculados a las negociaciones salariales.

V. LA POLÍTICA FISCAL 2010 – 2015

1 La situación de partida

Luego de alcanzar resultados prácticamente equilibrados en los primeros tres años de la anterior administración, las cuentas públicas mostraron un deterioro en 2008 y 2009. Dos factores explican los resultados deficitarios de estos dos últimos años. En primer lugar, la implementación de una política fiscal contracíclica, que buscó contrarrestar los factores negativos derivados de la crisis internacional. En segundo lugar, el impacto de dos años consecutivos de déficit hídrico, que determinó – en un contexto de encarecimiento del barril de petróleo – un sobre costo energético elevado, que terminó impactando sobre los resultados de UTE y ANCAP.

RESULTADO DEL SECTOR PUBLICO

En % del PIB

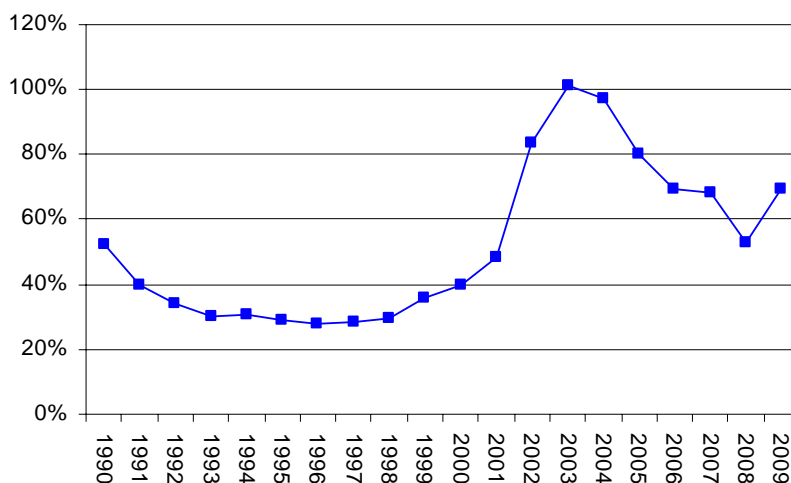
	2005	2006	2007	2008	2009
Resultado Primario	4,0	3,6	3,5	1,3	1,1
Intereses	4,4	4,2	3,5	2,8	2,8
Resultado Global	-0,4	-0,5	0,0	-1,5	-1,7

La instrumentación de una política fiscal de sesgo más expansivo hacia fines de 2008 permitió: i) cumplir con los compromisos asumidos en el presupuesto y en las sucesivas rendiciones de cuentas, ii) aumentar la inversión pública compensando la contracción de la demanda interna, iii) asistir a los sectores productivos más afectados por la crisis internacional, iv) fortalecer la red de protección social y, v) continuar reduciendo la indigencia y la pobreza.

Por otro lado, pese al significativo aumento del costo de abastecimiento de la demanda de energía eléctrica, debido a dos años consecutivos de sequía, se evitó trasladar aumentos de 31% en 2008 y 18% en 2009 a las tarifas de UTE, que de haberse concretado habrían tenido un gran impacto en el sector productivo y en la inflación doméstica, afectando significativamente el bienestar de la población.

Como resultado de estas políticas – y del menor crecimiento de los ingresos respecto a lo programado debido al freno de la actividad económica – el déficit fiscal aumentó hasta 2,3% del PIB en el año móvil cerrado en octubre de 2009. El mayor desequilibrio de las cuentas públicas, junto con la acumulación de activos de reserva y los ajustes por valuación de pasivos causados por la variación del tipo de cambio, condujeron a un aumento significativo del endeudamiento público en porcentaje del PIB, revirtiendo la marcada tendencia a la baja que se venía registrado hasta ese momento. La deuda pública bruta total pasó de representar el 53% en 2008 a ubicarse en el orden del 69% del PIB en 2009.

**Deuda Pública Bruta
En % del PIB**



Fuente: BCU

Uruguay presentaba al cierre de 2009 un nivel de endeudamiento público muy elevado, lo que constituye la principal fuente de vulnerabilidad de la economía uruguaya. Desde una perspectiva de largo plazo, la deuda pública medida como porcentaje del PIB supera ampliamente los ratios de los años 90. En la comparación internacional Uruguay también exhibe indicadores de deuda pública muy altos, especialmente si se los compara con los de otros países de América Latina.

2 Objetivos fiscales para 2010

En un contexto internacional más favorable y con una economía creciendo a tasas importantes, resulta crucial comenzar a recomponer el equilibrio de las cuentas públicas y retomar la senda declinante de la deuda pública, de modo de posicionar mejor a la economía uruguaya frente a una posible recaída de la economía mundial y aumentar las capacidades de desarrollar políticas contracíclicas.

El mantenimiento de una política fiscal expansiva en la actual coyuntura podría cuestionar la sostenibilidad de la deuda, inducir desequilibrios en el sector externo y alimentar presiones inflacionarias, que impactarían en las condiciones de vida de los uruguayos.

Por lo anterior, es necesario ser muy cuidadosos en el manejo de las herramientas fiscales. Los objetivos planteados por el gobierno para este año son la reducción gradual del ritmo de crecimiento del gasto público, la recomposición del resultado de las empresas públicas, la constitución de un fondo de estabilización energética a partir de los ahorros generados en

UTE, y la reducción del costo marginal de endeudamiento por el cambio en la operativa del mercado cambiario.

Respecto al primer punto, es de destacar que en los primeros meses de la nueva Administración no se han adoptado medidas que impliquen aumentos del gasto público, concentrándose todas las iniciativas en materia fiscal en el proyecto de Presupuesto Nacional que se presenta a consideración del Parlamento.

En segundo lugar, en el presente año se comenzó a recuperar el Resultado Primario Corriente de las Empresas Públicas, particularmente el de UTE. En un año de crónica hidrológica favorable, esta empresa estatal pudo abastecer la demanda de energía eléctrica con generación hidráulica, prescindiendo prácticamente del uso de sus centrales térmicas. En este marco, el mantenimiento de la política de tarifas – alineadas al costo estructural de generación – resultó fundamental para la recomposición de la situación patrimonial de la empresa y la cancelación del endeudamiento contraído en el período anterior.

Asimismo, se constituyó el Fondo de Estabilización Energética con el objetivo de reducir el impacto de los déficit hidrológicos – cada vez más frecuentes – sobre la situación financiera de la empresa y las cuentas públicas en su conjunto, y minimizar el riesgo de ajustes abruptos de tarifas que afectan a los consumidores. Hasta el momento, UTE lleva adelantado unos 150 millones de dólares a cuenta de la formación del fondo energético que estará constituido en la CND. Los recursos acumulados en este fondo se destinarán a cubrir los sobrecostos en generación eléctrica que se produzcan en los años de crónicas hidrológicas secas, evitando de esa forma tener que afrontar fuertes subas de las tarifas eléctricas.

Finalmente, corresponde mencionar las acciones coordinadas entre el MEF y el BCU e implementadas en el mes de junio que significaron un cambio en la dinámica que venían registrando los mercados de deuda, de dinero y de divisas. El déficit del Banco Central o parafiscal exhibía una tendencia fuertemente ascendente debido a la política de compras de dólares esterilizadas con Letras de Regulación Monetaria. Ante esta situación, se decidió modificar la forma de intervención en los distintos mercados, coordinando más estrechamente las acciones entre el MEF y el BCU. El cambio en la operativa del mercado cambiario, la mayor participación del gobierno en la emisión de títulos a largo plazo y el incremento de la liquidez disponible en pesos, posibilitó una reducción de las tasas de interés de los instrumentos en moneda nacional y en UI,

tornando menos atractivas las opciones en pesos. Estos cambios, junto a la modificación de las expectativas de los agentes económicos, redundaron en un incremento de la cotización de la divisa norteamericana de aproximadamente 10%.

Como consecuencia de las acciones tomadas a lo largo del año, se espera que el déficit fiscal se ubique en 1,2% del PIB en 2010, lo que significa una mejora de 0,5% respecto al 2009.

RESULTADO SECTOR PUBLICO - En % del PIB			
	2009	2010	2010-2009
INGRESOS SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO	27,7	29,0	1,3
Gobierno Central	20,4	20,5	0,1
DGI	17,0	17,3	0,3
IRP	0,0	0,0	0,0
Comercio Exterior	1,0	1,0	0,0
Otros	2,4	2,2	-0,2
BPS	6,0	6,2	0,1
Resultado Primario Corriente Empresas Publicas	1,3	2,4	1,0
EGRESOS PRIMARIOS S. PUBLICO NO FINANC	27,0	27,3	0,3
Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS	23,7	23,7	0,1
Remuneraciones	5,0	4,9	-0,1
Gastos no personales	3,6	3,7	0,0
Pasividades	8,7	8,9	0,2
Transferencias	6,4	6,2	-0,1
Inversiones	3,4	3,6	0,2
RESULTADO PRIMARIO INTENDENCIAS	0,3	0,2	-0,1
RESULTADO PRIMARIO BSE	0,2	0,1	0,0
RESULTADO PRIM. SECTOR PUBLICO NO FINANC.	1,2	2,0	0,9
RESULTADO PRIMARIO BCU	-0,1	-0,1	0,0
RESULTADO PRIMARIO SECTOR PUBLICO	1,1	2,0	0,9
Intereses	2,8	3,2	0,4
Gobierno Central	2,7	2,5	-0,3
Empresas Públicas	0,1	0,2	0,0
Intendencias	0,0	0,0	0,0
BCU	0,0	0,6	0,6
BSE	-0,1	-0,1	0,0
RESULTADO GLOBAL SECTOR PUBLICO	-1,7	-1,2	0,5

Los ingresos del sector público no financiero aumentarán 1,2% del PIB como consecuencia de la recomposición del resultado primario corriente de las empresas públicas -en particular de UTE- y el sostenido aumento de los ingresos tributarios por la mejora de la eficiencia recaudadora de la Dirección General Impositiva (DGI) y el Banco de Previsión Social (BPS).

Los egresos primarios corrientes del Gobierno Central-BPS permanecerán estables en términos del PIB y las inversiones aumentarán alcanzando el *ratio* más alto de los últimos 10 años, consolidando un punto de partida elevado para el próximo quinquenio.

Finalmente, explicado por el aumento del tipo de cambio derivado de la modificación de la operativa del mercado cambiario, la carga de intereses aumentará ubicándose en 3,2% del PIB en 2010.

3 Metas fiscales para el período de gobierno

En primer lugar, es necesario resaltar la importancia de las metas fiscales en la actual política económica. Los equilibrios macroeconómicos son un componente fundamental de la estrategia de cumplimiento del plan de gobierno. El crecimiento sostenido es la fuente fundamental que nutre el Presupuesto Nacional y permite volcar más recursos a las áreas prioritarias y a las políticas sociales. Para asegurar dicho crecimiento se requieren políticas consistentes y creíbles. Una estrategia que implica una expansión incontrolada del déficit fiscal estaría condenada al fracaso.

La programación financiera que respalda esta propuesta presupuestal es fiscalmente responsable y permite cumplir gradualmente con los compromisos asumidos ante la ciudadanía, contribuyendo a alcanzar la senda de crecimiento sostenido con equidad social.

Las metas fiscales que se presentan a continuación apuntan a lograr una reducción significativa del peso de la deuda pública, avanzando al mismo tiempo hacia el objetivo de equilibrar estructuralmente las cuentas públicas:

RESULTADO SECTOR PUBLICO

En % del PIB

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Resultado Primario	1,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,3
Intereses	2,8	3,2	3,2	3,1	3,0	3,0	3,0
Resultado Global	-1,7	-1,2	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8	-0,7
Gobierno Central-BPS	-1,6	-1,4	-1,3	-1,3	-1,3	-1,2	-1,1
Empresas Públicas	-0,6	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Resto Sector Público	0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2

El aumento del déficit se pudo sostener gracias a los fundamentos fiscales sólidos construidos en los años previos a la crisis internacional. Superada la coyuntura externa adversa, resulta necesario comenzar a recomponer la situación fiscal. Una eventual recaída de la economía mundial debe encontrarnos con fundamentos sólidos, con las cuentas públicas cercanas al equilibrio y con menores niveles de endeudamiento.

La meta de déficit del Sector Público Consolidado de 0,8% del PIB en 2014 es consistente con el logro de un resultado primario positivo de 2,2% del PIB en ese año. Este escenario fiscal supone una proyección del déficit del Gobierno Central de 1,4% del PIB en 2010 y 1,2% del PIB en 2014, que guarda coherencia con este proyecto de presupuesto.

La mejora del resultado fiscal y el crecimiento sostenido de la economía permitirán reducir progresivamente el peso de la deuda del Sector Público desde el nivel de 69% del PIB en 2009 hasta algo más del 40% del PIB en el año 2015.

Con la fijación de estas metas, esta Administración asume una postura fiscal responsable, que permite retornar a la senda de deuda sostenible y recuperar de manera paulatina la trayectoria que se había logrado hasta 2008.

La reducción de la deuda contribuirá a mejorar la calificación crediticia y reducir el riesgo país. Uruguay debe aspirar a recuperar la calificación *Investment Grade* durante este periodo de gobierno. Esto no solo es relevante a los efectos de atraer nuevas inversiones, posicionando mejor al país en la competencia internacional por la radicación de las mismas, sino también, significará un avance importante en el fortalecimiento de la economía y en el aumento del margen de maniobra de las políticas internas.

VI. DETERMINACIÓN DEL ESPACIO FISCAL DISPONIBLE EN ESTE PRESUPUESTO

1 La política de ingresos congruente con la propuesta presupuestal

Los recursos que financian el incremento de gastos previsto en este presupuesto provienen del crecimiento de la actividad económica, el cual se refleja en mayores ingresos proyectados de las oficinas recaudadoras. Las estimaciones de recursos incluidas en la programación financiera para los próximos 5 años incorporan un aumento de los ingresos de la DGI y los aportes del BPS equivalente a la variación del PIB.

El plan de gobierno establece un conjunto de acciones de adecuación y reducción de impuestos tendientes a profundizar los objetivos planteados por la reforma tributaria de equidad, eficiencia y estímulo a la inversión productiva. Estas medidas deberán ser compensadas por mejoras de eficiencia de las oficinas recaudadoras. De esta forma, se espera mantener constante la presión fiscal como porcentaje del PIB, ampliando la base imponible por reducción de evasión, disminuyendo impuestos y otras tasas en forma gradual.

En el período anterior se alcanzaron significativos resultados en materia de reducción de evasión e informalismo. En el caso de la DGI, entre 2004 y 2009 la tasa de evasión en el IVA se redujo 17 puntos porcentuales, desde 31,9% en 2004 a 15% en 2009⁴. En términos de recaudación adicional, la ganancia total de eficiencia de la DGI representó aproximadamente un 0,5% del PIB por año. En lo que respecta al BPS, el proceso de formalización de los puestos de trabajo se tradujo en una caída en la tasa de evasión de 19 puntos porcentuales entre 2004 y 2009, pasando de 46,5% a 27,1%⁵.

Para el período de gobierno que se inicia es necesario consolidar y profundizar las mejoras en la eficiencia recaudadora, para lo que se encuentran en proceso de elaboración los Compromisos de Gestión con los principales organismos recaudadores. La DGI ya acordó con el MEF el compromiso 2010 que incluye exigentes metas para los principales

⁴ Fuente: DGI, Asesoría Económica “Estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado mediante el método del consumo”.

⁵ Estas cifras refieren al porcentaje de cotizantes del sector privado respecto al total de puestos de trabajo del sector privado estimados. Si se considera el total de cotizantes la caída fue de 16 puntos porcentuales, pasando de 39,6% a 23,2%.

impuestos que recauda el organismo (IVA, IRAE e IRPF). El BPS se encuentra trabajando en el tema. El objetivo es contar con un Compromiso de Gestión para el ejercicio 2011, el cual vinculará un componente variable en las remuneraciones del organismo al logro de metas institucionales y grupales.

En la medida que se alcancen las mejoras de eficiencia necesarias, las rebajas de impuestos a ser implementadas durante este período de gobierno son el ajuste de la tasa básica del IVA en dos puntos, la incorporación de nuevas deducciones en el IRPF y la eliminación del Complemento de Cuota Mutual que pagan los empleadores por los trabajadores con niveles de salarios más bajos.

De acuerdo a lo establecido en el Plan de Gobierno votado por la ciudadanía, las futuras modificaciones en el sistema tributario apuntarán a profundizar los cambios realizados, manteniendo el objetivo primordial de reducir gradualmente el peso de los impuestos al consumo y mejorar la equidad tributaria. La baja del IVA estará acompañada de la implementación de mecanismos que permitan una reducción de la evasión, favoreciendo la formalización de la economía, y procurando que la reducción impositiva se traduzca de manera efectiva en beneficios concretos para los consumidores.

Por su parte, la eliminación del denominado complemento de Cuota Mutual que se prevé para el próximo año beneficiará principalmente a las pequeñas empresas, para quienes esta contribución a la seguridad social representa una parte muy significativa de sus costos laborales.

No se prevén modificaciones sustantivas en las otras fuentes de ingresos que alimentan directamente el Presupuesto Nacional. La proyección de recaudación de comercio exterior se realizó en base a la evolución prevista de las importaciones y del tipo de cambio, de acuerdo al escenario macroeconómico proyectado para el período y la evolución de las tarifas implícitas que se aplican sobre las operaciones de compras al exterior. En cuanto al resto de los ingresos del Gobierno Central, incluidos los provenientes de fondos de libre disponibilidad, los aportes de entes públicos y otros ingresos, se los proyectó en línea con la evolución del PIB.

La proyección de ingresos realizada implica un aumento real punta a punta (2014 *versus* 2010) de los ingresos del Gobierno Central y el BPS de \$ 44.913 millones de pesos constantes de 2010.

El resultado de las Empresas Públicas constituye un componente fundamental de las cuentas públicas y, por tanto, también es tenido en cuenta a la hora de determinar la capacidad de gasto. Las políticas de ingresos y gastos de las Empresas Públicas condicionan el espacio fiscal disponible para la concreción de las prioridades del Plan de Gobierno. Por lo tanto, resulta esencial que las mismas asuman compromisos firmes, creíbles y compatibles con la programación económica y financiera que sirve de base al Presupuesto Nacional.

Durante este período de gobierno se buscará preservar el resultado primario corriente de las Empresas Públicas en términos del PIB. Esto implica un aumento adicional de la proyección de ingresos del Sector Público no Financiero de \$ 2.609 millones de pesos entre 2010 y 2014.

En resumen, de acuerdo al escenario macroeconómico y fiscal proyectado para el presente período de gobierno, se prevé que los ingresos fiscales muestren un aumento de \$ 47.521 millones entre 2010 y 2014 medidos en pesos constantes de 2010.

2 Los gastos ya comprometidos

Otro componente fundamental de la programación presupuestal es la estimación de los egresos fiscales ya comprometidos que insumirán una parte de los recursos adicionales durante los próximos años. La necesidad de asignar recursos para estas obligaciones responde al cumplimiento de normas legales vigentes y/o compromisos contractuales adquiridos. Este proyecto de presupuesto incorpora todas las necesidades reales de gasto conocidas a la fecha de su presentación.

En primer lugar, el crecimiento de los salarios reales proyectado en los próximos años de acuerdo al escenario macroeconómico utilizado se trasladará a las pasividades (dado el mecanismo legal de ajuste). Esto insumirá \$11.018 millones adicionales en 2014 respecto al año base 2010.

En segundo lugar, la reforma del sistema de salud aprobada en el período anterior comprometió recursos de Rentas Generales para los próximos años. En efecto, contemplando la incorporación al FONASA de los nuevos colectivos establecidos en la Ley 18.211 (unas 290.000 personas entre cajas de auxilio, profesionales y cónyuges de trabajadores ya

cubiertos), el aumento real del gasto previsto en cápitas FONASA alcanzará \$4.062 en 2014⁶.

También se prevé un aumento de las prestaciones del Banco de Previsión Social a activos, cuyo crecimiento está asociado a la suba de la masa salarial formal (seguro por desempleo, prestaciones de la construcción, subsidio por maternidad, entre otros); así como también, de las Asignaciones Familiares, ya que se contempla alcanzar al fin del período la cobertura de la población objetivo establecida por la Ley 18.227.

A su vez, los recursos que se transfieren a las AFAP acompañarán el crecimiento real de los salarios y del empleo. En tanto, las partidas previstas para las intendencias se incrementarán de acuerdo a la evolución del PIB. A esto se agregan otros egresos del Gobierno Central que evolucionan con la actividad económica.

En suma, el incremento total de estas partidas (prestaciones a activos del BPS, Asignaciones Familiares, transferencias a AFAP y transferencias del Gobierno Central) alcanzará los \$ 6.856 millones entre 2010 y 2014.

Por último, los compromisos contractuales derivados del pago de intereses de deuda pública insumirán \$ 2.925 millones de los recursos adicionales. Esta proyección supone una reducción del *stock* de Letras de Regulación Monetaria del Banco Central y un moderado aumento del *stock* de instrumentos emitidos por el Gobierno Central en Unidades Indexadas destinado a financiar el déficit previsto en los próximos años (un detalle del flujo del Gobierno Central se presenta en la capítulo X).

3 Política general en materia de remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones

A los efectos de la determinación del espacio fiscal a ser asignado en el Presupuesto Nacional, se programaron los egresos que no están sujetos a mecanismos preestablecidos de ajuste (remuneraciones, gastos de funcionamiento, inversiones) constantes en términos reales. Esto significa que todos los incrementos reales que se verifiquen en los próximos años deberán tener una contrapartida presupuestal aprobada por el Parlamento.

⁶ Esta proyección contempla la diferencia entre los pagos de cápitas y los ingresos adicionales por incorporación de nuevos colectivos (trabajadores de cajas de auxilio, profesionales, cónyuges de trabajadores FONASA) por aportes patronales y obreros.

En lo que respecta a las remuneraciones, se asegurará el mantenimiento del salario real de todos los trabajadores públicos, consolidando de esta forma las mejoras alcanzadas durante la administración anterior. A diferencia del período pasado, donde se siguió una política de recuperación de los salarios perdidos durante la crisis de 2002 que implicaba aumentos anuales para el conjunto de los funcionarios públicos, durante este período los aumentos reales en el denominado “rubro cero” estarán focalizados en áreas identificadas como prioritarias, se asignarán a la puesta en marcha de transformaciones en la administración pública, contribuirán a la reducción de inequidades, o se destinarán a financiar procesos de reforma que permitan mejorar la calidad de la administración en diversas áreas.

Para los gastos de funcionamiento, se buscará evitar los aumentos generales por inflación, y se reforzarán únicamente los rubros que justifiquen la necesidad de un mayor gasto. Con esta política se intenta lograr ganancias de eficiencia en la ejecución del gasto que permitan optimizar el uso de los recursos públicos.

En lo que respecta a las inversiones, se mantendrán los elevados niveles alcanzados en los dos últimos años. Los proyectos vinculados al desarrollo de infraestructura que no puedan ser incluidos en el Presupuesto Nacional debido a la restricción fiscal, deberán ser canalizados a través de asociaciones público-privadas, para lo cual se está enviando al Parlamento un proyecto de ley destinado al desarrollo de este tipo de operaciones.

El gobierno gestionará la ejecución de los proyectos y programas para que sea ágil, eficiente y transparente. Se hará un seguimiento especial a los programas incluidos en las áreas programáticas de seguridad, vivienda, educación y las restantes políticas sociales.

4 Los recursos a asignar en el Presupuesto Nacional 2010-2014

A partir de la proyección de ingresos y gastos comprometidos para los próximos años queda determinado el espacio fiscal disponible en esta propuesta presupuestal; esto es, el monto de recursos que se podrán asignar para el cumplimiento del Plan de Gobierno, compatible con las metas fiscales y la trayectoria de la deuda pública.

Espacio Fiscal disponible 2014 vs 2010	
En millones de pesos constantes de 2010	
TOTAL INGRESOS	47.521
Aumento esperado de Ingresos GC-BPS	44.913
Recomposición Result. Prim corr. EEPP	2.609
TOTAL EGRESOS COMPROMETIDOS	24.860
Pasividades	11.018
Seg. Enfermedad FONASA	4.062
Prest. activos BPS, Transferencias BPS y GC	6.856
Intereses de deuda pública	2.925
ESPACIO FISCAL DISPONIBLE	22.661

La propuesta de asignación de gasto que se eleva a consideración del Parlamento, que contó con la participación activa de todos los organismos que componen del Presupuesto Nacional, asigna los recursos buscando garantizar las prioridades de política establecidas por esta Administración, respetando las restricciones fiscales, y manteniendo como criterios centrales la identificación de los mejores usos posibles para los recursos existentes, el incremento de la eficiencia en la gestión y el cumplimiento de los principios de austeridad enunciados por el presidente Mujica.

VII. LAS PRIORIDADES DE GOBIERNO

El Presupuesto Nacional, en tanto expresión financiera del programa de gobierno, constituye una herramienta fundamental al servicio del proceso de cambios que promueve el Frente Amplio. En este sentido, la formulación presupuestal realizada refleja, cabalmente, las prioridades definidas por nuestro gobierno: vivienda, enseñanza, seguridad e infraestructura, junto a la consolidación y fortalecimiento de la red de protección social.

1 Vivienda

En lo que respecta a la vivienda, los recursos que se asignan en el presupuesto permitirán cumplir con el Plan Quinquenal del MVOTMA. El mismo se estructura en seis lineamientos estratégicos. El **Plan Nacional de Realojos** atenderá a la población asentada en terrenos inundables o contaminados, con el objetivo de revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial. El **Programa de Rehabilitación y**

Consolidación Urbano Habitacional apuntará a la consolidación de barrios y a la rehabilitación de áreas del tejido formal, tanto a través de la construcción nueva como de la recuperación del *stock* habitacional existente. Los **Programas de Actuación Integrada** estarán orientados al crecimiento planificado de las ciudades mediante acuerdos publico-privados para urbanizar terrenos. La **Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social** apuntará a la reactivación del mercado de arrendamientos de este tipo de viviendas mediante la constitución de fondos de garantía y el otorgamiento de subsidios. Las acciones respecto a **vivienda rural y pequeñas localidades** estarán orientadas a la construcción de un hábitat sostenible para esta población, continuando los programas vigentes (vivienda nucleada, unidades productivas, mejoras prediales y vivienda aislada) y con nuevos programas (mejoramiento del *stock* de viviendas e infraestructuras rurales productivas y reparaciones por vicio de obra). Por último, **la política de incentivo a la inversión privada en vivienda de interés social** desarrollará instrumentos de participación del ahorro e inversión privada en la construcción de viviendas.

El conjunto de planes previstos en esta materia se asentará en tres pilares: i) los fondos presupuestales; ii) los beneficios fiscales que promuevan la oferta privada; iii) el impulso a acciones de autoconstrucción asistida.

En lo que respecta a los fondos presupuestales, la propuesta del Poder Ejecutivo prevé un fuerte incremento de recursos, que permitirá que en el presente quinquenio el monto destinado a inversiones a través del MVOTMA se duplique respecto a lo ejecutado en el quinquenio anterior.

Por primera vez en las últimas cuatro administraciones, se está en condiciones de asegurar todo el incremento de crédito presupuestal derivado del ajuste por recaudación (vinculado al crecimiento de los salarios) del Fondo Nacional de Vivienda (FNV).

Adicionalmente, en este período se podrá disponer de los recursos provenientes de la deuda histórica con el FNV de activos. A los efectos de atender la necesidad especial de financiamiento del año 2011, se prevé adelantar al MVOTMA estos fondos durante el presente año (\$ 852 millones).

A esto se sumarán más recursos para el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), que recibirá un incremento de \$ 120 millones.

De esta forma, la inversión a ejecutar pasará de los aproximadamente \$ 9.200 millones del quinquenio anterior a \$ 19.200 millones en el nuevo período presupuestal.

En lo relativo a la promoción de la construcción de vivienda por parte del sector privado, se está elaborando un proyecto de ley que establecerá exoneraciones fiscales para la construcción de vivienda y actividades vinculadas a la vivienda de interés social. Esta ley implicará un sacrificio fiscal en el quinquenio, suponiendo unas 10.000 viviendas, del orden de los \$ 1.600 millones.

En lo que respecta a la autoconstrucción asistida, se impulsará el **Plan Juntos**, un programa de solidaridad humana y social de emergencia destinado a elevar la dignidad humana de las personas con carencias extremas. Este programa desarrollará intervenciones integrales de mejora de la calidad de vida de las personas que viven en situaciones de extrema pobreza y vulnerabilidad, con bajo o nulo acceso a oportunidades de mercado, a ofertas sociales y servicios del Estado. Las acciones del programa promoverán su incorporación al trabajo, capacitación laboral y educación, vivienda, salud, deportes y participación social en la vida de la comunidad.

El Plan Juntos promoverá todas las formas de solidaridad material o de trabajo voluntario de personas y grupos de toda la sociedad, convocando a las fuerzas sociales e instituciones civiles del país y del Estado, para desarrollar las acciones tendientes a mejorar el hábitat de las familias. Este programa prevé la participación de los beneficiarios a través de la autoconstrucción, labores comunitarias y otras contrapartidas.

De este modo, se incentiva el cambio de la cultura de la pobreza hacia una cultura de la ciudadanía, el trabajo y la responsabilidad para la definitiva erradicación de la indigencia, humanizando las condiciones de vida de todos nuestros compatriotas.

2 Educación

La educación es un pilar fundamental para el logro de un país productivo con justicia social y desarrollo humano pleno. La importancia de la educación se manifiesta en la prioridad otorgada al sector, alcanzándose y comprometiéndose a aumentar las partidas presupuestales con el fin de mantener una asignación presupuestaria de 4,5 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto. Con el objetivo de mejorar sustancialmente la

infraestructura destinada a la educación se propone crear un Fondo de Infraestructura Educativa Pública. Estos recursos tienen por destino la realización de obras de infraestructura necesarias para mejorar sustancialmente la oferta educativa.

La propuesta del Poder Ejecutivo en materia educativa presentada a consideración del Parlamento busca cumplir con las metas establecidas en el Plan de Gobierno y se enmarca en los lineamientos estratégicos establecidos por la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) y los acuerdos establecidos en la comisión interpartidaria que trabajó en temas de educación.

El Plan de Gobierno establece como una de las prioridades de este período el fortalecimiento del sistema educativo formal para la incorporación de niñas, niños y adolescentes que hoy están fuera de él, garantizando la universalización de la educación inicial y el fortalecimiento de la educación media básica. Asimismo, se plantea la necesidad de consolidar un sistema terciario de educación pública acorde al proyecto de país productivo con un papel central de la Universidad de la República y de la educación técnico profesional otorgando a la formación docente carácter universitario y dotando de mejores condiciones a la educación técnica tecnológica como respuesta a los desafíos del país productivo.

Una línea transversal del plan de gobierno es la alfabetización informática, la que deberá continuarse y fortalecerse en el marco de los objetivos integrales de la educación, promoviendo el acceso paulatino de los alumnos de todo el sistema y de los docentes.

En línea con estos compromisos, para la educación inicial se realizan importantes incrementos presupuestales para la ANEP y el INAU con los que se podrán construir jardines de infantes y alrededor de 100 centros CAIF. En la educación primaria se podrá triplicar las escuelas de tiempo completo inauguradas en el quinquenio pasado, creando 111 escuelas, así como incrementar el número de escuelas urbanas y rurales. Para la educación media la asignación presupuestal permitirá construir 42 liceos y 74 nuevas aulas en aquellos liceos que necesitan ampliaciones a efecto de disminuir el tamaño de grupo por clase. A esto se agrega la construcción de 5 centros tipo campus en el interior del país, 10 politécnicos y reparaciones de centros existentes.

A nivel terciario el gobierno otorga los recursos necesarios para que la Universidad de la República (UdelaR) lleve a cabo el Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo, logrando de esta forma avanzar efectivamente en

la descentralización de la oferta educativa, creando más centros en todo el país. Asimismo, se asignan recursos para la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) y el Instituto Técnico Superior (ITS).

El presupuesto propuesto por el Poder Ejecutivo incluye las partidas presupuestales necesarias para financiar el acuerdo alcanzado con los sindicatos que suscriban el convenio salarial a 5 años con las autoridades de la ANEP. Dicho acuerdo contempla un aumento global de las remuneraciones de 22,8% entre 2011 y 2015. Un 6.9% se destinará a financiar mejoras en la carrera docente, estímulos para la concentración de horas docentes en los centros educativos, aumento de la compensación por docencia en escuelas tiempo completo y avances hacia la equiparación de los salarios docentes con los correspondientes a los del segundo ciclo común. Un 0,3% se destinará a atender otras situaciones de inequidades salariales. Un 2.4% financiará la creación de un componente salarial de naturaleza variable en las ramas que suscriben el acuerdo. Finalmente, el 8,6% restante se destinará a aumentos generales.

3 Seguridad

La seguridad pública tiene carácter de prioridad en esta Administración, ya que constituye un elemento sensible en la sociedad. Ella involucra a todos los habitantes, constituyendo un aspecto esencial para su calidad de vida y para la convivencia social. La seguridad pública comprende todos los instrumentos con que cuenta el Estado para proteger los derechos de las personas.

Los compromisos asumidos ante la ciudadanía y los acuerdos alcanzados en el grupo de trabajo interpartidario sobre seguridad, determinan que las principales acciones a desarrollar se centren en el cambio de gestión del Ministerio del Interior, para lo que se destinan aproximadamente \$ 4.000 millones incrementales a 2014.

Uno de los desafíos más importantes que se propone la presente Administración consiste en la mejora de la gestión y de la política relativa al desarrollo de los recursos humanos, con especial énfasis en el Instituto Policial.

Existe actualmente un problema estructural referido al Servicio Extraordinario de Custodia y Vigilancia –conocido como servicio 222- el cual impide la correcta gestión de los recursos humanos. Para ello, se propone una disminución gradual de las horas asignadas a este servicio,

hasta alcanzar a finales del periodo de gobierno las 50 horas mensuales por funcionario. En la actualidad, el máximo autorizado es de 200 horas mensuales.

Complementariamente a la política planteada, resulta imperioso abocarse al desarrollo de otros cometidos de forma de incrementar la eficiencia y calidad de la policía. Entre ellos se destacan el control centralizado del servicio 222, la implementación de un sistema central de horas, la exclusividad del personal, la capacitación anual (pedagógica y física) y la calificación de los efectivos.

Por otra parte, se destaca un aumento salarial sustancial vinculado estrechamente a modificaciones significativas en la gestión y forma de trabajo de la policía. Estos incrementos serán diferenciales de acuerdo al grado y a cada año transcurrido del periodo, correspondiendo a una partida fija (de hasta 36% en el quinquenio) y una variable, asociada al cumplimiento de “compromisos de gestión” (de hasta 15% en el quinquenio).

Adicionalmente a estos aumentos, se generará un incentivo económico mensual para aquellos funcionarios pertenecientes a las unidades “prevento-represivas” (funcionarios de calle, cárceles, bomberos, policía caminera).

Debido al déficit existente de recursos humanos se propone la creación de más de 3.200 cargos con el claro objetivo de una mejora en el diseño organizacional del inciso. Se prevé la creación de unidades que responden a los objetivos de “Prevención y Represión del Delito” y “Gestión de la Privación de Libertad”, la creación de la Guardia Republicana, la Dirección General Contra el Crimen Organizado e INTERPOL y del Instituto Nacional de Rehabilitación. Asimismo, se crearán dentro de la Secretaría diversas unidades: Auditoría Interna, Programas y Procedimientos Centralizados de Gestión (asignación de recursos, compras centralizadas); Soporte Profesional - Administrativo a las unidades ejecutoras y Programa de Gestión Integral Carcelaria.

Fuera de la órbita del Ministerio del Interior, el INAU cumple un papel fundamental en la Seguridad Pública del país. A través del Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción (SEMEJI), el INAU es el encargado de ejecutar las medidas socio-educativas no privativas y privativas de la libertad ambulatoria que la justicia competente establezca en todo el territorio nacional.

Se habilitará el ingreso de un número determinado de funcionarios a los efectos de contribuir a la apertura inmediata de un centro ya existente en el país para atender situaciones de privación de libertad ambulatoria, el que se sumaría a los establecimientos con que el INAU cuenta hasta el momento. Adicionalmente se destinará una partida para atender los programas de Medidas No Privativas de la Libertad Ambulatoria, piedra angular del SEMEJI.

Finalmente, en lo que compete al Ministerio de Defensa Nacional como uno de los ejes de la seguridad del país, se destacan las acciones orientadas a incrementar la compensación ya existente, asociada al papel que cumplen algunos de los funcionarios en la guardia perimetral de cárceles, el crecimiento salarial destinado a los escalafones inferiores y la creación de elementos que posibiliten mejorar la gestión y aumentar los controles en el Inciso.

4 Infraestructura

Para asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico es necesario continuar con el proceso de inversión en infraestructura. El Uruguay tiene una dotación de infraestructuras inferior a la que determinaría su desarrollo relativo y es preciso evitar que este hecho se transforme en un cuello de botella que obstaculice el proceso de crecimiento económico y el necesario mejoramiento de la competitividad del país.

Resulta indispensable, por lo tanto, canalizar los recursos públicos necesarios que permitan asegurar, conjuntamente con los que provengan de la inversión privada, un nivel de infraestructuras compatible con los requerimientos de los sectores productivos, así como con la profundización del proceso de conformación de un espacio logístico estratégico a nivel regional.

El desarrollo de la infraestructura comprende la inversión en el sector transporte, en todas sus modalidades: vial, ferroviario, aéreo y marítimo. Esto incluye la administración, supervisión y reglamentación de asuntos y servicios relacionados con la explotación, utilización, fomento, construcción y mantenimiento de obras, sistemas e instalaciones de transporte y comunicaciones. Se consideran, además, subsidios y transferencias para la mejora y racionalización del uso de los medios de transporte y comunicaciones y la infraestructura asociada, investigación aplicada y desarrollo relacionado.

Un objetivo principal para este periodo de gobierno es recuperar, mantener y desarrollar la infraestructura vial nacional (carreteras y puentes), así como mejorar el transporte de personas y cargas, minimizando costos operativos. Para ello se canalizan una significativa cantidad de recursos que aseguran inversiones por un monto de aproximadamente \$ 3.000 millones de pesos durante el quinquenio. Estas inversiones permitirán el mantenimiento de los niveles de servicios adecuados a las necesidades de la demanda de transporte, tanto en carga como en pasajeros.

La infraestructura vial se complementará con un significativo mejoramiento de la infraestructura ferroviaria, de forma de que se realice una adecuada asignación de tráfico entre ambos modos, mejorando los costos de mantenimiento de rutas y la eficiencia global del sistema de transporte.

Se proyecta superar las limitaciones existentes en los corredores internacionales de integración, así como se asegurarán las obras de seguridad vial y desvíos respecto de plantas urbanas fundamentalmente de tránsito pesado.

Se considera también como objetivo estratégico la expansión del sistema nacional de puertos, donde se prevé incorporar inversión privada, de forma de contribuir al impulso del comercio exterior y a la diversificación productiva. A su vez, se planificarán, promoverán y desarrollarán puertos comerciales y/o turísticos en aquellos puntos en que las actividades comerciales, logísticas o el turismo lo requieran como parte de una cadena de servicios. Se espera una importante presencia del sector privado para complementar inversiones en esta área.

La concreción de la obra arquitectónica de dominio público seguirá prioridades nacionales de construcción de centros educativos, locales del INAU, establecimientos penitenciarios, dentro de un nuevo marco de relación con los comitentes que permita planificar la obra pública y resolver problemas de mantenimiento. Se destaca la importancia de obras por convenio con instituciones públicas y privadas para materializar obras de alto impacto social. Se destaca el componente de acuerdos interinstitucionales entre el MTOP y los Gobiernos Departamentales y Municipales con participación ciudadana.

5 Protección social

En el período pasado se puso en práctica un nuevo sistema de protección social destinado a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable. Esta nueva Administración pretende darle continuidad al gran esfuerzo realizado, consolidando y fortaleciendo el conjunto de las políticas sociales, manteniendo un enfoque transversal e integrado de las políticas de educación, salud, seguridad social, alimentaria y habitacional. Los lineamientos de las políticas sociales apuntan a la erradicación de la indigencia y la disminución de la pobreza, como un pilar fundamental para la construcción de una sociedad más equitativa.

Esta meta propuesta requiere un abordaje integral a las familias y en el territorio, buscando una mayor integración e inclusión real de los hogares que presentan un alto grado de vulnerabilidad. Por tanto, en materia de políticas sociales es fundamental la profundización de la coordinación de las diferentes instituciones para el abordaje integral a las familias.

Otro de los desafíos que se tiene por delante esta Administración es mejorar la focalización de los programas existentes, como las Asignaciones Familiares y la Tarjeta Alimentaria, a los efectos de lograr que aquellas personas que tienen el derecho a percibir la transferencia realmente lo puedan ejercer.

En ese sentido, el presupuesto asignado al desarrollo social fortalecerá programas ya existentes que forman parte del Plan de Equidad. Se contempla la continuación y ampliación de las **Asignaciones Familiares del Plan de Equidad**, dirigidas a los niños y adolescentes que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, en el marco de lo establecido en la Ley 18.227. Se procurará avanzar en el logro de que aquellos niños y adolescentes que tienen el derecho a percibir dicha transferencia realmente lo ejerzan.

Asimismo, se duplicará el monto de la **Tarjeta Alimentaria** en aquellos hogares cuyas condiciones socio-económica no superen el valor de 1,25 Canastas Básicas de Alimentación (CBA) per capita, focalizando de esta forma en hogares indigentes y en los que están muy vulnerables a serlo, lo que significa alrededor de 30.000 hogares del Uruguay. En el 2011 se alcanzaría a 15.000 hogares, y en 2012 a 30.000 hogares. Se han asignado 300 millones de pesos incrementales al 2014 para el fortalecimiento de este programa.

Adicionalmente, se incrementan los créditos presupuestales para el **Programa Infamilia** en el orden de los 100 millones de pesos y se

incrementan las partidas presupuestales del MIDES para el fortalecimiento de los siguientes programas/acciones:

- **Uruguay Trabaja:** ampliación de los componentes del programa (capacitación, programa Salud Bucal, alimentación y transporte)
- **Apoyo Alimentario:** entrega de leche fortificada a hogares con niños menores a 3 años.
- **Emprendimientos Productivos:** mayor cobertura y creación del Monotributo Social MIDES
- **Centros Educativos abiertos:** actividades los fines de semana en los centros de educación media.

El fortalecimiento de estos programas implicará la asignación de 192 millones de pesos incrementales hacia el año 2014.

Las políticas sociales seguirán teniendo como prioridad la infancia y adolescencia. En esta área se destaca el trabajo que realiza el INAU, al cual se le incrementan las partidas presupuestales para la ampliación del **Plan CAIF** y la mejora de la calidad del servicio. Esto permitirá aumentar la cobertura en la atención a la primera infancia (de 0 a 3 años) de los niños de hogares en situación de pobreza. Asimismo, se incorpora en este presupuesto la extensión de la cobertura en educación primaria en la modalidad de **Escuelas de Tiempo Completo** (ETC) a los niños que asisten a escuelas de contextos más desfavorecidos. Es importante destacar que, tanto las ETC como los CAIF, tienen un importante componente nutricional, ya que brindan a los niños desayuno, almuerzo y merienda.

En lo que refiere a la adolescencia, se ha contemplado en la propuesta presupuestal la creación del programa **Compromiso Educativo**, bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, con el objetivo de lograr la permanencia del adolescente en el sistema educativo. Uno de sus componentes es la conformación de un nuevo **sistema de becas** (transferencia monetaria) dirigidas a aquellos estudiantes del segundo ciclo de educación media, que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

VIII. LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTALES

1 Egresos incluidos en la Ley de Presupuesto

El costo del articulado incluido en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional representa un aumento total de los gastos de remuneraciones, funcionamiento, inversiones de \$ 22.812 millones entre los años 2010 y

2014. Estos incrementos presupuestales se calculan respecto al nivel de egresos considerado como punto de partida, denominado Línea de Base.

En lo que respecta a los gastos de funcionamiento y las inversiones de los incisos de la Administración Central, la definición de esta base consideró los créditos permanentes ejecutados en el año 2009, consolidándose los refuerzos e imprevistos destinados a cubrir necesidades de carácter permanente. Para los Organismos del Artículo 220 de la Constitución la Línea de Base de gastos de funcionamiento y las inversiones considera la totalidad de los créditos del año 2009. En cuanto a los egresos por concepto de remuneraciones, tanto para los incisos de la Administración Central como para los Organismos del Artículo 220 de la Constitución, la Línea de Base corresponde al crédito permanente en 2010.

Cabe destacar que la elaboración de la Línea de Base implicó, además de la definición de los valores de partida, una reasignación de algunos conceptos con el objetivo de mejorar su exposición en la contabilidad presupuestal. Esto implicó, en algunos casos, un cambio en la asignación de ciertos conceptos entre los rubros de inversiones y gastos de funcionamiento. Además, en este Presupuesto se exponen en el Inciso 21 (Subsidios y Subvenciones) un conjunto de subsidios cuyas asignaciones anteriormente se encontraban distribuidas en otros Incisos, incluido el 24 (Diversos Créditos).

Por lo anterior, la ejecución presupuestal correspondiente al año 2009 no puede ser comparada directamente con la Línea de Base, sino considerando los ajustes antes indicados.

INCREMENTO DEL CREDITO PRESUPUESTAL POR CONCEPTO				
En millones de pesos de 2010				
	2011	2012	2013	2014
Remuneraciones	6.413	8.435	10.371	12.545
Funcionamiento	2.869	4.172	5.205	5.759
Inversiones	3.370	3.959	4.250	4.508
Costo Articulado	12.652	16.566	19.826	22.812
Egresos no incorporados en la LB pero incluidos en prog. finan. 2010	1.206	1.206	1.206	1.206
TOTAL AJUSTADO	11.446	15.360	18.620	21.606

A los efectos de conciliar la propuesta de asignación del gasto con el espacio fiscal disponible comentado más arriba, es necesario deducir del costo total del articulado unos \$ 1.206 millones correspondiente a partidas que no ocupan recursos adicionales. Se trata de refuerzos de rubros

otorgados con anterioridad a este presupuesto, que no fueron incluidos en la Línea de Base. En efecto, a los efectos de la exposición, se optó por presentar los mismos en forma de artículos en la Ley de Presupuesto Nacional, asignándoles el crédito a partir de 2011. En lo que concierne a la programación financiera, estos egresos ya estaban incluidos en el cierre fiscal del ejercicio 2010.

El incremento del crédito en la línea de remuneraciones se explica fundamentalmente por la suba de los salarios de la policía, las creaciones de cargos en el Ministerio del Interior, las asignaciones especiales para el Ministerio de Defensa, las partidas para atender inequidades y procesos de reestructuras en la Administración Central y los aumentos del Rubro 0 de la educación.

En este presupuesto se contemplan \$ 200 millones para la implementación de reestructuras en la Administración Central. Las mismas se comenzarán a implementar en 3 Incisos pilotos (MSP, MVOTMA y MIEM) y, posteriormente, se extenderán al resto de los organismos de la Administración Central.

Con el objetivo de atender las urgencias puntuales en materia de recursos humanos que se verifican a lo largo de la administración, se prevén partidas presupuestales acotadas para la creación de cargos y contrataciones. A esto se agrega la incorporación de una normativa moderna en materia de recursos humanos, introduciendo formas de contratación más flexibles, que permiten atender las necesidades particulares de cada ministerio y mejorar la gestión de los recursos humanos.

Asimismo, se prevén unos \$ 200 millones para atender las inequidades de los salarios más bajos de la Administración Central (\$ 100 millones en la “partida para mínimo salarial” y el monto restante en la partida “diferencia al mínimo por escalafón”). Estos recursos se destinan a asegurar una remuneración mínima de \$ 14.400 para 40 horas efectivas trabajadas. En caso de existir excedentes, se habilita al Poder Ejecutivo a destinar los mismos a financiar un régimen de presentismo con partidas fijas. Dicho incentivo – de naturaleza individual – se abonaría en aquellas Unidades Ejecutoras que cuenten con un sistema efectivo de control de asistencias. Cuando se implementen las reestructuras, este incentivo por presentismo podrá ser transformado en un componente salarial variable asociado a indicadores de gestión.

A esto se agregan partidas presupuestales en algunos ministerios de la Administración Central (fundamentalmente MEC, MDT y MGAP) que apuntan a resolver inequidades salariales identificadas y priorizadas por dichos ministerios.

En lo que respecta a gastos de funcionamiento, los mayores esfuerzos se concentran en el fortalecimiento de las políticas sociales, promoviendo un gasto social más eficiente y con mayor impacto redistributivo. Dentro de ellos se destaca la duplicación del monto de la Tarjeta Alimentaria que brinda el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para los hogares indigentes y aquellos que están muy vulnerables a serlo, el incremento de los gastos de funcionamiento del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) asociado a la creación de nuevos centros CAIF, y los mayores gastos en alimentación escolar por extensión de la cobertura de las escuelas de tiempo completo.

En materia de inversiones los recursos se orientan claramente hacia las áreas prioritarias –educación, vivienda e infraestructura– pilares fundamentales del crecimiento económico y del desarrollo social. Entre los proyectos más significativos se destacan la implementación del Plan Quinquenal de Vivienda bajo la órbita del MVOTMA, los esfuerzos de mantenimiento de la infraestructura vial a cargo del MTOP, y un ambicioso programa de expansión de la oferta educativa en todos los niveles (primera infancia e inicial, primaria, media y terciaria).

2 Otras medidas con costo, no incluidas en este Presupuesto Nacional

A continuación se detallan otros compromisos asumidos por el gobierno que absorberán recursos fiscales en los próximos años, pero que no están incorporados en esta Ley de Presupuesto Nacional y que requerirán iniciativas legales específicas o se implementarán mediante decretos del Poder Ejecutivo.

En primer lugar, cabe destacar el compromiso del gobierno de aumentar el tope del seguro de enfermedad al que tienen derecho los trabajadores privados. Se prevé incrementar dicho tope en forma gradual – 1 BPC por año – hasta alcanzar las 8 BPC (se pasaría del actual tope de \$ 6.182 a \$ 16.488 en 2015). Esta medida tiene un costo total estimado del orden de \$ 370 millones, y con ella se logra que al final del período considerado el 96% de los beneficiarios reciban sin tope el subsidio correspondiente.

En segundo lugar, acompañando la suba del salario mínimo nacional, el gobierno continuará ajustando las jubilaciones mínimas y las pensiones mínimas de los mayores de 65 años de edad que integren hogares cuyo ingreso promedio por integrante no supere las 3 BPC. Las mismas se elevarán en una primera instancia de 1,5 BPC (\$3.091) a 1,75 BPC (\$3.606) en octubre de 2010, y se alcanzarán las 2 BPC (\$ 4.122) en julio de 2011. Esta medida beneficiará en la primera etapa a 48.000 personas y en la segunda etapa a 69.000 jubilados y pensionistas. El costo acumulado equivale a unos \$ 530 millones.

Finalmente, otra medida destinada a fortalecer la red de protección social refiere al mantenimiento por hasta 12 meses de la cobertura de salud de los hijos menores de 18 años de los trabajadores que, habiendo utilizado el seguro de desempleo, no logren reinsertarse en el mercado laboral. Teniendo en cuenta la actual cobertura del seguro de paro y la duración promedio del desempleo, el costo estimado de esta medida se ubica en \$ 155 millones.

En suma, el costo de los gastos de seguridad social comprometidos por este gobierno pero no incluidos en la Ley de Presupuesto representa \$ 1.055 millones.

3 Asignación del espacio fiscal

La propuesta del Poder Ejecutivo de utilización de los recursos disponibles en este presupuesto se resume en el siguiente cuadro:

ASIGNACIÓN DEL ESPACIO FISCAL	
En millones de pesos de 2010	
	2014 vs 2010
Educación	8.341
Seguridad	4.142
Vivienda	1.778
Infraestructura	1.306
Protección social	1.537
Salud	1.964
Otros	3.593
Total Espacio Fiscal disponible	22.661
Costo Articulado ajustado	21.606
Gastos comprometidos no incluidos en Presupuesto ^{1/}	1.055
Nota: ^{1/} Incluye suba del tope del seguro de enfermedad, aumento de jubilación mínima y pensiones HMR y mantenimiento por doce meses de cobertura de salud a hijos de trabajadores que no logran reinserirse en el mercado laboral.	

Las cuatro áreas programáticas definidas como prioritarias en el Plan de Gobierno – educación, vivienda, seguridad e infraestructura – concentran dos terceras partes del total de recursos. En el área educativa se destacan las inversiones en nuevos centros educativos. En el área de la seguridad, las acciones más relevantes son el aumento de los salarios de los policías y las mejoras de gestión en el Ministerio del Interior. En el área de la vivienda, se duplica el monto destinado al MVOTMA para atender el déficit de vivienda y, mediante el Plan Juntos, se atiende la emergencia habitacional. Finalmente, en materia de infraestructura, se concentran los recursos presupuestales en proyectos de mantenimiento de la red vial, y se asegura un flujo de fondos para los próximos 15 años que viabiliza inversión privada adicional del orden de los US\$ 600 millones en el quinquenio.

4 Distribución por incisos

Se exponen a continuación los incrementos presupuestales otorgados por incisos de la Administración Central y Organismos del Artículo 220 de la Constitución:

CREDITOS PRESUPUESTALES TOTALES			
Incremento en 2014 vs Línea de Base			
Inc.	Descripción	Mill de \$ const de 2010	Var % real
2	Presidencia	325	25%
3	Defensa	1.035	12%
4	Interior	4.086	42%
5	Economía	223	6%
6	Relaciones Exteriores	131	8%
7	Ganadería	303	15%
8	Industria	256	51%
9	Turismo y Deporte	218	29%
10	Transporte	1.306	30%
11	Educación y Cultura	543	26%
12	Salud Pública	127	17%
13	Trabajo	175	15%
14	Mvotma	1.673	54%
15	Desarrollo Social	605	33%
16	Poder Judicial	354	14%
17	Tribunal de Cuentas	46	19%
18	Corte Electoral	60	13%
19	T.Contencioso Adm.	16	20%
21	Subsidios y Subvenciones	204	3%
24	Diversos Créditos	488	2%
25	Anep	6.076	25%
26	Universidad	1.142	20%
27	Inau	1.140	30%
29	Asse	1.837	14%
23	Partidas a reaplicar	446	-,-
TOTAL		22.812	18%

Ya fueron comentados los aumentos de los créditos de los Incisos 4, 10, 14, 15, 25 y 26. Resta describir brevemente el destino de las partidas asignadas a los restantes Incisos del Presupuesto Nacional

En Presidencia de la República se destaca los pagos de la Torre Ejecutiva, los recursos para AGESIC, la creación de los coordinadores departamentales y los centros de atención ciudadana.

En el Ministerio de Defensa se contemplan partidas para personal sub alterno y superior del Esc. K (\$ 1000 en 2011 y \$ 1000 en 2013) por un total de \$ 825 millones y compensaciones para la guardia perimetral.

En el Ministerio de Economía y Finanzas, se fijan asignaciones presupuestales para creación de cargos y contrataciones en la DGI (fundamentalmente inspectores para el interior del país) y en Aduanas (para avanzar en la reforma y modernización del organismo).

En el Ministerio de Relaciones Exteriores se asignan recursos para la implementación de un sistema de mejora de gestión y se establece un régimen de remuneraciones de carácter variable (incentivo al rendimiento).

En el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se priorizan los proyectos específicos de inversión y el Fondo de Desarrollo Rural. Asimismo, se destinan recursos para iniciar un proceso de ordenamiento de la estructura de remuneraciones.

En el Ministerio de Industria, Energía y Minería se fortalece presupuestalmente a la Dirección de Energía y a la Dirección de Comunicaciones. Por otro lado, se inicia el programa de Cadenas Productivas, que fomenta al fortalecimiento de la base productiva, desarrollando políticas transversales con foco en la competitividad y el fomento de la inversión.

En el Ministerio de Turismo y Deportes se otorgan partidas para campañas de atracción de turistas y promoción de Uruguay en el exterior. También se asignan partidas para nuevas infraestructuras deportivas. En materia de recursos humanos, se comienza un proceso de recomposición de la estructura de remuneraciones.

En el Ministerio de Educación y Cultura se destaca el programa de becas estudiantiles, que apunta a gestar un "acuerdo educativo" entre los adolescentes que no estudian ni trabajan, el centro educativo y el adulto referente, a cambio de una transferencia monetaria, el acompañamiento de un docente tutor y de un equipo multidisciplinario.

En el Ministerio de Salud Pública los mayores incrementos presupuestales se concentran en el Proyecto de Prevención de Enfermedades no Transmisibles, que cuenta con financiamiento del Banco Mundial. También se contemplan algunas creaciones de cargos y contrataciones destinadas a fortalecer al MSP como organismo regulador y supervisor del SNIS.

En el Ministerio de Trabajo se reformula el programa Objetivo Empleo como instrumento idónea de política activa de empleo. También es de destacar el aumento de la partida de alimentación del INDA.

En el Poder Judicial, la propuesta del Poder Ejecutivo asigna recursos para creaciones de cargos (Magistrados, Defensorías Públicas, Juzgados Letrados técnicos, administrativos, auxiliares, equipos multidisciplinados,

etc.). También se incluye una partida para presentismo e incompatibilidades.

También se prevén partidas para remuneración variable con compromiso de gestión en el Tribunal de Cuentas y en la Corte Electoral.

En el INAU, además de las partidas destinadas al desarrollo de los CAIF y del fortalecimiento del SEMEJI ya comentado, se contemplan mayores asignaciones presupuestales para ampliar los convenios con ONGs, realizar convenios de mejora de tiempo completo y desarrollar el programa de Acogimiento Familiar.

En los recursos asignados a ASSE se procede a la regularización de las Comisiones de Apoyo. Además, se crean cargos de alta dedicación y se amplían los recursos para continuar con el desarrollo de las Unidades Docentes Asistenciales (UDA). Otros aspectos a destacar son las reestructuras de los mandos medios y las partidas por mayor horario. En materia de inversiones, el presupuesto prevé fondos para el inicio de la construcción del CENATRA en el ex Edificio Libertad. Por último, Se crea la Dirección de Atención a Personas Privadas de Libertad y se asignan recursos para un convenio con el Hospital de Clínicas.

5 El acuerdo alcanzado con las intendencias

Por segunda vez se ha llegado a un acuerdo entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, en relación al régimen de distribución establecido en el literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República. Para los años 2011 a 2014 el porcentaje de distribución se fijó en 3,33% del total de ingresos del Gobierno, sujeto al cumplimiento de las metas establecidas en compromisos de gestión que se acordaran en la Comisión Sectorial de Descentralización, así como de las resoluciones adoptadas en forma unánime por el Congreso de Intendente. En caso de incumplimiento de lo anteriormente expuesto, el porcentaje será del 2.9%. De esta forma los gobiernos departamentales participarán en el aumento de los ingresos totales del Gobierno Central, estimándose que el incremento que se verificaría en las transferencias a los mismos en el quinquenio se situaría en los \$ 1.000 millones de pesos, pasando de \$ 5.500 millones de pesos en 2010 a \$ 6.500 millones de pesos en 2014, expresados en pesos de 2010.

Adicionalmente, se incrementará la partida prevista en el numeral 2 del artículo 298 de la Constitución de la República (Fondo Desarrollo del

Interior) aumentado dicho monto de \$ 562 millones a \$ 750 millones de pesos de enero de 2009. La Comisión Sectorial de Descentralización establecerá los lineamientos para la aplicación de este aumento.

Asimismo, se asigna al Fondo de Incentivo para la Gestión Municipal creado por la Ley de Descentralización una partida presupuestal anual de \$ 50 millones de pesos para los años 2011 a 2014, que se distribuirá entre los Gobierno Departamentales proporcionalmente al número de municipios.

A su vez, se mantienen el régimen de Caminaría Forestal al que se asignan 150 millones de pesos anuales y el Subsidio al Alumbrado Público que asciende al 30% de la “facturación medida”, siempre que lo Gobiernos Departamentales se encuentren al día con el pago de estas obligaciones.

IX. EL PROGRAMA FINANCIERO QUE RESPALDA ESTA PROPUESTA PRESUPUESTAL

Se presenta a continuación el programa financiero resumido en sus grandes líneas – base caja – para el período 2010-2014. El mismo incorpora las proyecciones de ingresos consistentes con el escenario macroeconómico esperado para los próximos años, las estimaciones de los gastos ya comprometidos que responden al cumplimiento de normas legales vigentes y compromisos contractuales adquiridos, y los gastos incrementales incluidos en este Proyecto de Presupuesto Nacional (espacio fiscal).

Se prevé un crecimiento de los ingresos del Sector Público no Financiero entre 2010 y 2014 equivalente a 0,6% del PIB que responde, fundamentalmente, a la mayor recaudación del BPS por las inclusión de nuevos colectivos al FONASA (cónyuges, cajas de auxilio, profesionales). Los ingresos del Gobierno Central y del BPS (excluyendo los aportes al seguro de enfermedad) evolucionarán en línea con el PIB. El resultado primario corriente de las Empresas Públicas, que es considerado como un ingreso en la programación financiera, se mantendrá estable en términos del PIB.

Se proyecta un moderado incremento de 0,6% del PIB de los egresos primarios corrientes del Sector Público no Financiero. Las remuneraciones crecerán 0,4% del PIB, reflejando fundamentalmente los aumentos

especiales otorgados a la policía y la creación de cargos asociados a nuevas infraestructuras edilicias en el área de la educación. Los gastos no personales se reducirán 0,3% del PIB, atendiendo a la política de austeridad y estricto control de gastos de funcionamiento a implementar en todos los organismos públicos. Los egresos por transferencias, por último, crecerán 0,6% del PIB, como consecuencia de la inclusión de nuevos colectivos al Fonasa y la expansión del programa de Asignaciones Familiares.

Las inversiones del Sector Público no Financiero se mantendrán en un nivel elevado durante todo el período, representando 3,5% del PIB en el promedio 2010-2014. Este guarismo implica un incremento de 0,6% del PIB respecto al promedio del quinquenio anterior. El aumento de los egresos de capital se explica, fundamentalmente, por las mayores inversiones del MVOTMA. La ejecución del Fondo Nacional de Vivienda prácticamente se duplicará en términos reales respecto al período anterior.

Por último, en función de la evolución prevista de la deuda pública, de las tasas internacionales y de las variables macroeconómicas domésticas (tipo de cambio, inflación y crecimiento del producto), se prevé el mantenimiento de la partida de intereses en torno a 3% del PIB.

RESULTADO SECTOR PUBLICO - En % del PIB						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INGRESOS SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO	27,7	29,0	29,4	29,5	29,6	29,6
Gobierno Central	20,4	20,5	20,5	20,5	20,6	20,6
DGI	17,0	17,3	17,3	17,3	17,3	17,3
IRP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comercio Exterior	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
Otros	2,4	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
BPS	6,0	6,2	6,5	6,6	6,6	6,7
Resultado Primario Corriente Empresas Públicas	1,3	2,4	2,3	2,4	2,4	2,3
EGRESOS PRIMARIOS S. PUBLICO NO FINANC	27,0	27,3	27,7	27,7	27,7	27,6
Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS	23,7	23,7	24,0	24,2	24,3	24,3
Remuneraciones	5,0	4,9	5,1	5,1	5,3	5,3
Gastos no personales	3,6	3,7	3,7	3,6	3,5	3,4
Pasividades	8,7	8,9	8,8	8,9	8,8	8,8
Transferencias	6,4	6,2	6,5	6,5	6,6	6,8
Inversiones	3,4	3,6	3,7	3,5	3,5	3,4
RESULTADO PRIMARIO INTENDENCIAS	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
RESULTADO PRIMARIO BSE	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
RESULTADO PRIM. SECTOR PUBLICO NO FINANC.	1,2	2,0	2,2	2,1	2,2	2,2
RESULTADO PRIMARIO BCU	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
RESULTADO PRIMARIO SECTOR PUBLICO	1,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2
Intereses	2,8	3,2	3,2	3,1	3,0	3,0
Gobierno Central	2,7	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
Empresas Públicas	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Intendencias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BCU	0,0	0,6	0,8	0,7	0,5	0,5
BSE	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
RESULTADO GLOBAL SECTOR PUBLICO	-1,7	-1,2	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8

En resumen, la programación financiera compatible con el presente proyecto presupuestal supone una reducción gradual del déficit del Sector Público Consolidado de casi un punto porcentual del PIB entre 2009 y 2014. Con la fijación de estas metas, esta Administración asume una postura fiscal responsable, que permite avanzar hacia el objetivo de equilibrar estructuralmente las cuentas públicas y retornar a la trayectoria declinante de la deuda pública.

X. LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL

La programación financiera que respalda esta propuesta presupuestal es congruente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la disponibilidad de recursos de los organismos multilaterales.

En el período 2010-2014, el Gobierno Central enfrenta amortizaciones de deuda por un total aproximado de 3.500 millones de dólares. En particular, se destacan los vencimientos del año 2011 que superan los 1.000 millones de dólares, equivalentes al 2,5% del PIB. El total de intereses a pagar en el período 2010-2014 se proyecta en 5.500 millones de dólares, en tanto se estima que el superávit primario del Gobierno Central aporte recursos por aproximadamente 2.500 millones de dólares.

Las fuentes de financiamiento para cubrir las amortizaciones de deuda y el déficit fiscal se obtendrán básicamente del mercado de capitales, siendo la prioridad el endeudamiento en moneda nacional. En la medida que las circunstancias lo permitan, se dará prioridad al mercado doméstico sobre el externo en las nuevas colocaciones para financiamiento. Se proyecta realizar un total de emisiones en ambos mercados por un total equivalente a 5.000 millones de dólares aproximadamente.

La estrategia de financiamiento del sector público contempla un recurso menor de financiamiento de los organismos multilaterales de crédito (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento), en tanto las circunstancias del mercado de capitales sean positivas. De esta manera, se espera que los desembolsos netos de estas instituciones sean prácticamente nulos. El total de amortizaciones correspondientes a préstamos asciende a 1.300 millones de dólares en el período 2010-2014, en tanto que, si bien las negociaciones con los organismos multilaterales siguen en curso, se estima que los desembolsos sean por un monto similar. Se trabajará, asimismo, en el diseño de una red de líneas de crédito precautorias a las cuales acceder si los mercados financieros se tornan desfavorables.

Para el período considerado, no se prevé un uso de los saldos de las cuentas del gobierno como fuente de financiamiento. La política de gestión de las disponibilidades del gobierno seguirá un criterio conservador consistente en mantener la cobertura del servicio de la deuda -neto del resultado primario- de los siguientes doce meses.

Como consecuencia del déficit proyectado y del mantenimiento del actual nivel de activos líquidos del Gobierno Central, se espera una gradual

mejora tanto de la deuda bruta como de la deuda neta en términos del producto.

FLUJO DE FONDOS DEL GOBIERNO CENTRAL

En millones de dólares

	2010	2011	2012	2013	2014
USOS	1826	2138	1843	1665	1656
Intereses	963	1062	1104	1164	1232
Amortizaciones	694	1027	689	452	374
Préstamos	228	273	284	258	256
Títulos Públicos	467	755	406	193	118
Otros	168	49	49	49	49
FUENTES	1826	2138	1843	1665	1656
Superávit Primario	442	463	465	496	588
Desembolsos	330	259	231	209	208
Emisiones	700	1400	1000	1100	750
Otros	149	116	76	76	78
Uso de Reservas*	204	-99	70	-216	32

Nota: *Positivo indica una reducción de reservas

La política de manejo de la deuda pública perseguirá los siguientes objetivos:

1) Disminución del riesgo de refinanciamiento. Se continuará avanzando en la mitigación de esta vulnerabilidad, a través de operaciones de manejo de pasivos que permitan lograr un calendario de amortizaciones distribuido regularmente en el tiempo y alargar el plazo promedio de vencimiento de la deuda. A su vez, se mantendrá la política de pre-fondeo en curso, de manera de contar con una reserva de liquidez para honrar las obligaciones de deuda de los siguientes doce meses, y contar con un margen para cubrir eventos adversos que eventualmente puedan perjudicar transitoriamente el resultado fiscal.

2) Disminución del riesgo cambiario. Se seguirá avanzando en el proceso de reducir la dolarización la deuda pública. La principal herramienta para continuar con la disminución del riesgo cambiario será la emisión de títulos en unidades indexadas. Adicionalmente, se analizarán operaciones de manejo de pasivos tanto para los títulos públicos como para la deuda que se mantiene con los organismos multilaterales de crédito. Si las circunstancias de mercado lo permiten, se buscará aumentar el porcentaje de deuda en moneda nacional de un 30% a fines de 2009 a un 45% a fines de 2014. La suavización del perfil de vencimientos de deuda también contribuirá a reducir los efectos que un eventual *shock* de tipo de cambio pudiera tener sobre las amortizaciones de capital.

3) Disminución del riesgo tasa de interés. Luego del *swap* de tasas de interés de los pasivos adeudados al Banco Interamericano de Desarrollo en julio de 2009, sólo el 10% del portafolio total del Gobierno Central paga una tasa de interés variable. Durante este período de gobierno se continuará monitoreando y analizando los riesgos inherentes a cambios en las tasas de interés, tanto en la refinanciación de los instrumentos de tasa fija como en el impacto de la evolución de tasas de interés sobre las pasivos contratados a tasa variable.

4) Obtención de una combinación adecuada entre deuda de mercado y deuda de organismos multilaterales de crédito. Para el logro de este objetivo no se considerarán exclusivamente las opciones más eficientes en términos de costo de fondeo, sino también, el mantenimiento de una buena relación con las instituciones multilaterales y los inversores privados. El gobierno seguirá trabajando con los organismos de crédito en el diseño de una red de líneas de crédito contingentes, como parte de su política de financiamiento precautorio.

5) Dinamizar la operativa en el mercado doméstico. Se adecuarán los mecanismos para facilitar el acceso al mercado primario de emisiones y lograr una mayor liquidez y eficiencia en el mercado secundario. Se buscará ampliar la base inversora de los instrumentos locales, tanto a nivel de agentes institucionales como minoristas. La implementación de la Central Depositaria de Valores en el BCU, como parte de las reformas del Sistema de Pagos de la autoridad monetaria, tendrá un rol fundamental en estas nuevas líneas de acción.

6) Diversificar tanto las fuentes de financiamiento como la base inversora del Gobierno Central. Es un objetivo de la política de financiamiento alentar a que nuevos inversores sean atraídos por los títulos públicos, en especial pequeños inversores domésticos. Se intensificarán las acciones orientadas a captar nuevos inversores en los mercados externos.

7) Contribuir en la promoción del mercado de capitales privado doméstico. En este proceso se trabajará tanto en forma directa, como a través del desarrollo del mercado local de deuda soberana.

XI. ÁREAS PROGRAMÁTICAS DEL PRESUPUESTO

A continuación se presentan las AP definidas por el Poder Ejecutivo, así como sus objetivos.

1. Área Programática: Seguridad Pública

La Seguridad Pública constituye un elemento sensible y estratégico para el país, por lo que constituye una prioridad del gobierno que atañe a la protección de derechos y bienes fundamentales de las personas. Es una política pública estratégica porque contribuye a la creación de un ambiente estable y seguro para el desarrollo, el bienestar de la ciudadanía y el pleno disfrute de sus libertades y oportunidades.

El AP de Seguridad Pública comprende la administración, gestión y apoyo de actividades vinculadas con la prevención y represión del delito en el territorio, las aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo nacional; el control de ingreso y salida de personas al país; la reglamentación del tránsito por carretera y la seguridad vial; los servicios de lucha y prevención contra incendios y siniestros; así como la gestión de la privación de la libertad. También incluye las actividades de investigación aplicada y desarrollo experimental relacionadas con el orden público y la seguridad. Por lo anteriormente expuesto, la seguridad pública es una política interinstitucional, que cuenta con el concurso del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

El área se presenta a través de diferentes programas: “Gestión de la Privación de Libertad”, “Prevención y Represión del Delito”, “Seguridad Vial” y “Prevención y Combate de Fuegos y Siniestros”.

Para cumplir los objetivos de política de seguridad pública, el Poder Ejecutivo desarrollará varias acciones, entre las que se plantea realizar una reforma estructural de recursos humanos y una reforma organizacional de la estructura de la seguridad pública en el Ministerio del Interior.

En este sentido, en la gestión de recursos humanos se implementará una reforma estructural del servicio extraordinario de custodia y vigilancia (222) a través de dos procesos: primero, un mecanismo de disminución gradual anual de horas asignadas al servicio, y segundo, un proceso de aumentos diferenciales de acuerdo al grado y a cada año transcurrido del período, correspondiendo una partida fija y otra variable en función del cumplimiento de compromisos de gestión. Adicionalmente se establecerá

una partida para el incentivo del personal ejecutivo de los referidos programas.

Relacionado con esta área programática, el INAU se fija como objetivo estratégico gestionar el sistema de ejecución de medidas para adolescentes en conflicto con la ley penal, dando las debidas garantías. Para ello se destaca, entre otros desafíos, ampliar la cobertura para la atención de adolescentes en conflicto con la ley, instalando un nuevo centro de atención y la creación de los cargos necesarios. Asimismo, se prevén nuevos equipos de trabajo en el desarrollo de medidas alternativas a la privación de libertad.

En materia de seguridad vial, la Jefatura de Policía de Montevideo y la Policía Caminera desarrollarán estrategias que contribuyan a garantizar la seguridad en la movilidad de la población, particularmente en la circulación en las rutas y caminos de jurisdicción nacional y departamental. Asimismo deberán fiscalizar y sistematizar el tránsito vehicular en rutas departamentales, prestar auxilio a las víctimas de accidentes de tránsito, y ejercer la actividad educativa en materia de tránsito y prevención de accidentes vehiculares. Este programa será acompañado por la Dirección Nacional de Vialidad del MTOP, quien se ocupará de la mejora de las condiciones de seguridad de la red vial nacional, interviniendo en los puntos conflictivos de la misma.

El programa de prevención y combate de fuegos y siniestros será llevado adelante por el Ministerio del Interior y el MDN. La Dirección Nacional de Bomberos del Ministerio del Interior, realizará acciones preventivas, ejecutivas y de investigación contra siniestros, derrame de sustancias tóxicas, eventos naturales, rescate y mal manejo de material radioactivo, interviniendo cuando corresponda. El MDN proporcionará los recursos humanos y materiales necesarios para el apoyo al combate de fuegos y siniestros.

2. Área Programática: Vivienda

El Plan Quinquenal de Vivienda 2010 - 2014 tiene como desafío la profundización y ampliación de los cambios en esta materia, conceptualizando la política habitacional como política social. El plan contribuirá a consolidar una política socio-habitacional, generando una nueva interinstitucionalidad entre actores públicos y privados, institucionales, sociales, académicos, entre otros. Ello implicará ampliar la cobertura en cantidad y calidad, asegurando la sostenibilidad del sistema y priorizando a la población con requerimientos más urgentes.

Esta es una de las AP prioritarias para este período de gobierno. Se estructurará en seis programas estratégicos fundados en los siguientes principios rectores: la inclusión e integración socio-territorial, la perspectiva de derechos en las políticas sociales (derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada), el relevamiento de la demanda, la diversificación de soluciones habitacionales, la descentralización, la innovación y la calidad, la comunicación e información, entre otros.

El programa Nacional de Realojos consistirá en diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial, particularmente de las familias pobres y excluidas ubicadas en terrenos inundables o contaminados, reubicando a las familias en el hábitat adecuado. Se generarán oportunidades de acceso y permanencia a una vivienda digna, como puerta de entrada al ejercicio de otros derechos sociales y económicos, al tiempo que se reconvierten y recuperan los predios liberados. Los mismos serán gestionados de tal modo que las ocupaciones ilegales se vuelvan impracticables.

El programa de Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional desarrollará estrategias coordinadas, para la consolidación de barrios y la rehabilitación de áreas del tejido formal y de áreas localizadas en las periferias críticas de pueblos y ciudades de todo el país. Se implementarán diversas acciones que implican fortalecer las capacidades institucionales para la mejor gestión del plan y atención de la demanda, en coordinación con los gobiernos departamentales y actores locales. Asimismo, se construirá un Sistema Nacional Integrado de Información de Acceso y Permanencia en la Vivienda que promueva la calidad, la investigación y la innovación tecnológica en soluciones habitacionales, y la mejora en la gestión de los programas.

El programa de Actuación Integrada estará compuesto por un conjunto de estrategias y acciones que permitirán el crecimiento planificado de las ciudades, mediante acuerdos interinstitucionales, público-privados para urbanizar terrenos, integrando sectores sociales heterogéneos, conforme a las políticas de hábitat de alcance nacional, departamental y municipal. Se trata de prevenir la generación de asentamientos no planificados, posibilitando el acceso a tierra urbanizada de familias pobres y excluidas.

El programa Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social desarrollará e implementará una Política Nacional de Alquileres para Viviendas de Interés Social destinada a dar solución habitacional a amplios sectores de la población, facilitando el acceso y la permanencia en

la vivienda a través de la modalidad de alquiler. Se prevé un subsidio al alquiler como alternativa transitoria para situaciones sociales críticas.

El programa de Vivienda Rural y Pequeñas Localidades tendrá como objetivo contribuir a la construcción de un hábitat sostenible de la población que vive y/o trabaja en el medio rural y en pequeñas localidades, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental, territorial), generando programas que promuevan la inclusión social.

Finalmente el último programa, Política de Incentivo a la Inversión Privada en Vivienda de Interés Social, consistirá en el desarrollo de instrumentos de participación del ahorro privado y la inversión privada en la producción de vivienda de interés social.

3. Área Programática: Educación

El Poder Ejecutivo ha definido entre sus prioridades de gobierno a la Educación, en el entendido que ésta es un pilar fundamental para el logro de un país productivo, con justicia social y desarrollo humano pleno. Esta AP comprende los servicios prestados a alumnos y estudiantes, y los servicios docentes; la formulación y administración de políticas educativas, aplicación de normas, regulación, autorización y supervisión de los centros de enseñanza, así como la investigación aplicada y el desarrollo experimental en relación con los asuntos y servicios docentes. También se incluyen los gastos relacionados con la administración y gestión de centros educativos que imparten educación preescolar, primaria, secundaria y universitaria, así como otras instituciones que brindan formación y capacitación. Contempla además las escuelas y academias militares con planes de estudio análogos a los de las instituciones civiles, las escuelas de policía que imparten enseñanza general y la formación para el servicio exterior.

En este período de gobierno se dará prioridad al desarrollo de políticas educativas que hagan posible el acceso universal a la educación, especialmente en la primera infancia de sectores carenciados y a la inversión en infraestructura edilicia (fundamentalmente Centros CAIF y escuelas de tiempo completo). Asimismo se prevé la construcción de locales universitarios y el desarrollo de programas académicos. Se plantea también la definición y aplicación de un nuevo sistema de becas.

Por su parte, el Ministerio de Educación y Cultura promoverá la coordinación de las políticas educativas, así como la interacción y articulación de todas las instituciones del sistema, participando activamente en la elaboración y gestión de políticas.

4. Área Programática: Infraestructura, Transporte y Comunicaciones.

El desarrollo de la infraestructura es prioridad del gobierno en el período 2010 – 2014, posibilitando la sostenibilidad del crecimiento económico del país, a través de la creación de un espacio logístico estratégico para la distribución de bienes de la región sur de América Latina.

Esta AP comprende la administración, supervisión y reglamentación de la explotación, utilización, fomento, construcción y mantenimiento de obras de infraestructura de transporte terrestre (carreteras y vías férreas), aéreo y marítimo y de comunicaciones, así como el desarrollo de la infraestructura energética.

Las acciones en esta AP permitirán recuperar, mantener y desarrollar la infraestructura vial nacional (carreteras y puentes), así como mejorar el transporte de personas y cargas, minimizando los costos operativos. El gobierno también considera estratégico la expansión del sistema nacional de puertos con la participación de la inversión privada, con el objetivo de atender los requerimientos de las exportaciones e importaciones y la diversificación productiva.

Se desarrollarán puertos comerciales y/o turísticos en aquellos puntos en que las actividades lo requieran, como parte de una cadena de servicios. Se proyecta superar las limitaciones existentes en los corredores internacionales de integración, así como la realización de obras de seguridad vial y desvíos respecto de plantas urbanas, fundamentalmente en lo que refiere al tránsito pesado.

Se priorizará la infraestructura comunitaria con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población y profundizar la participación de la ciudadanía en la resolución de las prioridades de las respectivas comunidades. Se promoverá la conservación de la calidad y funcionalidad de la infraestructura edilicia pública para el adecuado cumplimiento de los cometidos de los organismos.

También cabe destacar, los acuerdos interinstitucionales que se llevarán a cabo entre el MTOP y los gobiernos departamentales y municipales, con participación ciudadana.

Se ejecutará y controlará la política de promoción de un nuevo sistema de transporte multimodal de funcionamiento eficaz y eficiente, incluyendo el desarrollo del transporte ferroviario de cargas, aliviando la presión sobre el sistema vial nacional.

Se profundizarán las acciones tendientes a que el sistema de transporte cuente con una firme orientación al usuario, mejorando el sistema de transporte del área metropolitana, a través de acciones coordinadas con los gobiernos departamentales y los concesionarios. Se mantendrá y desarrollará la infraestructura aeronáutica dentro de la política aeroportuaria civil nacional que promueve el posicionamiento del Uruguay como nodo regional de la aeronavegación.

En materia energética se promueve una estrategia nacional de diversificación de las fuentes de la matriz energética que apunte a reducir la dependencia del país. Se enfatizará la inversión en energías limpias y las interconexiones energéticas dentro de la región.

5. Área Programática: Protección y Seguridad Social

Esta AP incluye la protección social y la seguridad social, como forma de cobertura de riesgos sociales en Uruguay.

La protección social, en el marco del Plan de Equidad, está dirigida a sectores vulnerables. Comprende gastos en servicios y transferencias monetarias y en especie a personas, familias y colectivos en estado de vulnerabilidad socioeconómica.

Entre los programas más importantes se destacan: los de alimentación, a través de la Tarjeta Alimentaria; los socioeducativos para el trabajo y emprendimientos productivos; los vinculados a la protección de la niñez y la discapacidad.

La seguridad social ha estado históricamente dirigida a los sectores incluidos en la estructura formal de ocupación. A partir de la pasada administración se ha comenzado a extender la cobertura a beneficiarios fuera de la referida estructura.

La seguridad social incluye las jubilaciones y pensiones abonadas por Banco de Previsión Social (BPS) y las cajas Militar y Policial, el seguro de enfermedad, los subsidios por desempleo y maternidad y las prestaciones de asignaciones familiares.

6. Área Programática: Salud

En esta AP la acción del gobierno se estructurará en torno de seis ejes de política.

Primero, avanzar en la universalización de la cobertura del Seguro Nacional de Salud.

Segundo, la promoción de la integralidad de las prestaciones de salud.

Tercero, el desarrollo de las funciones reguladoras y rectoras del MSP (DIGESA y JUNASA), que incluye programas para el fortalecimiento de la capacidad de alerta y respuesta ante las enfermedades infecciosas y crónicas no transmisibles, así como la mejora de la capacidad de diagnóstico analítico.

Cuarto, el desarrollo de una política de recursos humanos para el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), en que las condiciones de trabajo se acompañen con la transformación del modelo de atención en salud.

Quinto, el incentivo a la participación social en todo el país, para lo que se reglamentará la elección de trabajadores y usuarios del SNIS: Consejos Consultivos de los Prestadores Integrales del SNIS, Consejos Asesores de ASSE, Consejos Honorarios y Consultivos de la JUNASA.

Por último, la creación de la red Integrada de Efectores Públicos de Salud procurará aumentar el proceso de descentralización y regionalización de los servicios (ASSE orientará la red integrada por el Hospital de Clínicas, Sanidad Militar y Policial y la red de policlínicas municipales y comunitarias).

La política diseñada incluye planes y acciones para la mejora de la prestación de los servicios de salud a particulares y colectivos de la salud. Para ello, se ejecutarán programas públicos que refieren a las siguientes funciones: conducción, regulación, y vigilancia, así como la promoción de estrategias y acciones para mejorar la calidad de vida, particularmente de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

También se implementarán políticas en materia de ciencia y tecnología aplicadas a la salud, en que se incluyen incentivos para promover la investigación aplicada, así como el desarrollo de insumos y procedimientos técnicos estratégicos para el sector. Para ello, se promoverá, entre otras acciones, la educación continua de los recursos humanos, la producción científica y el intercambio internacional.

7. Área Programática: Defensa Nacional

De acuerdo con la nueva Ley Marco de Defensa Nacional, se definen los nuevos cometidos del MDN, quien deberá preparar y ejecutar la política de defensa, ejerciendo la gestión administrativa, financiera, jurídica, social y estableciendo los criterios de gestión y formación de los recursos humanos civiles o militares.

Esta AP comprende la administración de asuntos y servicios de la defensa militar y la gestión de las fuerzas defensivas de tierra, mar, aire y espacio; la gestión de la ingeniería, transportes y comunicaciones, información, personal y otras fuerzas defensivas no combatientes. Se excluyen los hospitales de base (Sanidad Militar) y las escuelas y academias militares con planes de estudios análogos a los de instituciones civiles y los planes de pensiones para el personal militar.

Para el mejor cumplimiento de las misiones fundamentales de defensa se mejorarán los sistemas de gestión.

8. Área Programática: Trabajo y Empleo

El desarrollo de esta AP incluirá la formulación de las políticas laborales; la reglamentación y supervisión de las condiciones de trabajo, así como la negociación, arbitraje y mediación con las diversas organizaciones empresariales y gremiales. El organismo gestor y conductor de las políticas mencionadas es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

El principal objetivo de su gestión será el fomento de políticas activas de empleo y formación profesional. Para ello, se gestionará un Sistema Nacional de Servicios Públicos de Empleo, integrado por distintos servicios de orientación e intermediación laboral y formación profesional.

El segundo objetivo estratégico es la promoción de las relaciones laborales. En el ámbito privado, se fomentará el funcionamiento eficiente de los Consejos de Salarios, incentivando la participación de empresarios y organizaciones sindicales. En el ámbito público, la instalación de los Consejos de Salarios del Sector Público, constituirán la principal herramienta de diálogo político entre el Estado y los funcionarios. En el interior del país, con el mismo objetivo, se promoverá el funcionamiento de los Consejos Consultivos Honorarios Tripartitos para la Mejora de Gestión.

Desde la perspectiva de la gestión pública, se pretende aumentar la transparencia, mejorar los sistemas y el acceso ciudadano a la información mediante el uso de las herramientas del gobierno electrónico. Para ello se gestionará el Observatorio del Mercado de Trabajo, que sistematizará y divulgará la información sobre el mercado de trabajo.

Se mejorarán los servicios de atención a la ciudadanía en cuanto a la accesibilidad, calidad de atención a los usuarios y agilidad en el cumplimiento de los requisitos legales. También se fortalecerá el funcionamiento de la Dirección Nacional de Coordinación en el Interior (DINACOIN) para modernizar y coordinar el trabajo de las oficinas del interior del país.

9. Área Programática: Desarrollo Productivo

La estrategia de desarrollo productivo del gobierno fortalecerá la base productiva de bienes y servicios del país, combinando políticas transversales y sectoriales, así como, la promoción de cadenas de valor intensivas en innovación, con impacto en el empleo y el desarrollo local.

Los ministerios sectoriales de desarrollo productivo como el MGAP, MIEM y MTD y otros organismos del Estado como el MEF, la OPP, el área Comercio Exterior del MRREE, ciertos programas de Presidencia de la República y el MDN, desarrollarán políticas transversales que estimulen el fortalecimiento de la estructura productiva.

Entre las políticas dirigidas a los sectores productivos intensivos en innovación se destacan políticas de promoción de las cadenas innovadoras de la biotecnología, nanotecnología, tecnologías de la información y comunicación e industria farmacéutica. Para posicionar al país como actor competitivo en el mercado de bio y nanotecnologías se promoverán el desarrollo de plataformas científico-tecnológicas con infraestructura de

última generación, capaces de brindar conocimiento científico de acuerdo a estándares internacionales. Se apoyará la cadena farmacéutica a través de la incorporación de mejores prácticas y la articulación de investigadores y empresarios para el desarrollo y comercialización de productos en áreas estratégicas.

Entre otras acciones sectoriales, se fortalecerá la capacidad de ofrecer servicios del MIEM en materia de propiedad intelectual y del MGAP como regulador y ejecutor de políticas de desarrollo agropecuario, en el marco de las políticas sociales llevadas a cabo por la Dirección General de Desarrollo Rural.

Se creará el Fondo de Desarrollo Rural para financiar planes y proyectos de desarrollo rural, inversiones en infraestructura, fomentar el acceso a la tierra a productores familiares, medianos y trabajadores rurales, en coordinación con el Instituto Nacional de Colonización.

Se creará el Sistema Nacional de Información Agropecuaria para apoyar el monitoreo, evaluación y definición de políticas públicas en la materia.

Se ejecutarán acciones de promoción y regulación de la adaptación del conjunto del sistema productivo al cambio climático.

Entre las políticas activas de especialización productiva de corte sectorial en cadenas de valor consideradas motores del crecimiento por su impacto en el empleo y el desarrollo local, se destaca el énfasis en la producción familiar agropecuaria y las pequeñas y medianas empresas.

Se apoyará el crecimiento productivo de las principales cadenas industriales y pesqueras, enfatizando en que los productos incorporen mayor valor agregado nacional e innovaciones tecnológicas.

Se promoverán las oportunidades de la agricultura familiar y la pesca y se desarrollarán políticas activas de corte sectorial de apoyo a las cadenas de alimentos.

Se realizarán obras de infraestructura y servicios para la mejora de la oferta turística.

10. Área Programática: Cultura y Deporte

En materia de bienes y servicios culturales, las políticas deberán promover el aumento del nivel de producción y disfrute de los ciudadanos

en todo el territorio nacional, desarrollando derechos culturales, calidad y diversidad cultural.

Para ello el gobierno dispondrá de diversos tipos de recursos: fondos concursables de producción e investigación artístico-cultural, participación del sector privado en financiación de proyectos artístico-culturales y fondos iberoamericanos. Se promoverá la descentralización, el fortalecimiento de instituciones culturales y el acceso de jóvenes a la cultura.

Este sistema de fondos e incentivos premiará la producción artística de calidad en todo el territorio nacional y estimulará la investigación, producción de información cultural, competitividad y asociatividad de las industrias culturales.

Asimismo, se incentivará la presencia de la cultura uruguaya en el exterior y el diálogo de la cultura local con expresiones regionales e internacionales.

Se desarrollarán programas específicos de cohesión social, apoyando la creatividad cultural de poblaciones vulnerables mediante usinas artísticas y talleres artístico-culturales.

La Biblioteca Nacional se abocará a la preparación del bicentenario y modernizará el edificio, equipamiento y mobiliario, mejorando la atención al usuario e introduciendo el sistema Aleph de informatización. Se atenderán demandas de información de parlamentarios, organismos estatales, investigadores, estudiantes de nivel terciario y se avanzará en la implementación del Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas creado por Ley N° 18.632.

La institucionalidad cultural contribuye al desarrollo, preservación y difusión del acervo cultural a través de las actividades de diversas instituciones como la Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación, el Archivo General de la Nación, el Museo Histórico Nacional, el Museo de Historia Natural, el Museo de Antropología y el Observatorio Astronómico, en el marco de un fortalecimiento de la gestión.

En la política de deporte comunitario – con la cooperación del MTD y el MTOP – se desarrollarán políticas transversales de promoción, difusión, estudio, investigación, planificación, dirección, ejecución y monitoreo de la actividad física, la recreación y el deporte para toda la población, en un marco de educación en valores y promoción de hábitos saludables. Se

destacan la mejora de infraestructura deportivo-recreativa con programas como las Plazas Siglo XXI, plan de cerramiento de piscinas, construcción de Nuevos Espacios Recreativos Deportivos, campañas de educación en valores e igualdad de género, cooperación para la mejora del parque físico del sector deportivo.

En el deporte de competencia, se diseñará un modelo de desarrollo deportivo competitivo integral, estableciendo las formas de financiación, patrocinio, estímulo, así como las pautas de relacionamiento entre los diferentes actores del deporte.

11. Área Programática: Administración de Justicia

Esta AP comprende la administración, gestión y apoyo de los tribunales de justicia civil y penal. Otro de sus objetivos es la gestión de los servicios de libertad vigilada y libertad condicional (excluyendo la administración de prisiones), así como la representación en nombre del gobierno.

Se desarrollarán cuatro programas importantes: a) asesoramiento, cooperación y representación de los intereses públicos en el sistema de justicia a diversos niveles; b) gestión administrativa y servicios de apoyo a tribunales y defensorías públicas; c) justicia administrativa, a efectos de ejercer la función jurisdiccional en materia contencioso-administrativo; d) la ejecución de la administración de la justicia militar.

12. Área Programática: Asuntos Legislativos

Comprende las funciones orientadas a brindar servicios de administración, gestión y apoyo atinentes a los asuntos del Poder Legislativo. Incluye órganos legislativos en todos los niveles de gobierno, personal asesor, administrativo y político adjunto a las cámaras legislativas, así como, las bibliotecas y otros servicios de consulta que se hallan principalmente al servicio de los órganos legislativos; comisiones y comités permanentes o ad hoc creados por la cámara legislativa o en su nombre.

13. Área Programática: Ciencia, Tecnología e Innovación

La AP Ciencia, Tecnología e Innovación refiere a la investigación básica que consiste en trabajos experimentales o teóricos realizados para adquirir nuevos conocimientos.

Entre los programas se destacan dos: el fomento a la investigación académica y apoyo a las ciencias básicas y su divulgación. Esto incluye las transferencias a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y al Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas.

14. Área Programática: Control y Transparencia.

Esta AP incluye actividades de control de los asuntos fiscales, financieros y de gestión institucional del Estado, así como de organismos no gubernamentales que reciben fondos públicos; el contralor de las sociedades comerciales y la protección de los derechos del consumidor.

Entre los programas se detallan: a) control de los asuntos fiscales, financieros y de la gestión institucional del Estado, a través del asesoramiento en materia económico-financiera y de normas y conductas de la función pública; b) control de la gestión a través de tareas de auditoría, investigación y propuesta de correctivos para el logro de transparencia y confiabilidad en las finanzas públicas; c) el contralor económico, financiero, de legalidad y de gestión de los organismos que administran o reciben fondos públicos; d) protección de derechos de los consumidores, que implica controlar y monitorear las relaciones de consumo, educar, asesorar y brindar información al consumidor, así como, sancionar las prácticas anticompetitivas.

15. Área Programática: Medio Ambiente y Recursos Naturales

Esta AP tiene como objetivo el ordenamiento de desechos y aguas residuales; la reducción de la contaminación; la protección de la diversidad biológica y del paisaje; la gestión del territorio; la investigación y desarrollo referidos a la protección del medio ambiente.

Entre los programas más importantes se destacan: el de cambio climático, que elabora respuestas a la variabilidad del clima; el de gestión ambiental y ordenamiento territorial, que promueve el uso sostenible y equitativo de los recursos naturales, así como la integración productiva y social en el territorio.

16. Área Programática: Registros e Información Oficial

Comprende a la producción, registro y difusión de información general de interés público, estadísticas nacionales generales, cartografía básica, catastro territorial, información meteorológica oficial, custodia y protección de los documentos públicos, así como el registro de identificación de las personas físicas, de su estado civil y hechos vitales.

El área agrupa al Instituto Nacional de Estadística (INE), que tiene como objetivo contribuir al monitoreo y evaluación del impacto de las políticas públicas sobre los hogares y unidades económicas, para la toma de decisiones.

El MDN participa brindando información oficial y documentos de interés público, del Comando General del Ejército, de la Armada y de la Dirección Nacional de Meteorología, en tanto que el MEC aporta la producción, custodia y conservación de la información ciudadana, brindando un acceso adecuado a los registros y archivos.

El Archivo General de la Nación provee los servicios documentales con información oficial autenticada de los ciudadanos, optimizando la gestión y registro, democratizando su acceso y fomentando la integración social.

El MEF integra este sistema a través de la Dirección Nacional de Catastro.

El MTOP debe administrar el Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas.

El Ministerio del Interior tiene la misión de registrar, gestionar y proteger la información sobre las empresas de seguridad.

17. Área Programática: Servicios Públicos Generales

Esta AP comprende un conjunto de funciones tan variadas como la política exterior, las políticas públicas en derechos humanos, la gestión de fondos públicos, los servicios electorales, la gestión de recursos humanos, las políticas de regulación y control de diversos servicios para resguardar los derechos de los consumidores.

XII. ANEXO: LA PROPUESTA DEL PODER EJECUTIVO EN EDUCACIÓN

1. El programa de gobierno 2010-2014

La educación es un pilar fundamental para el logro de un país productivo con justicia social y desarrollo humano pleno. Este gobierno ha adquirido una serie de compromisos en materia educativa orientados al logro de un sistema de educación pública de calidad y para todos. La importancia de la educación se manifiesta en la prioridad otorgada al sector, alcanzándose y comprometiéndose a aumentar las partidas presupuestales con el fin de mantener una asignación presupuestaria de 4,5 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), en línea con los compromisos adoptados en materia educativa.

En este mensaje, el Poder Ejecutivo presenta a consideración del Parlamento Nacional su propuesta presupuestal para la educación. La misma busca cumplir con las metas establecidas en el plan de gobierno y se enmarca en los lineamientos estratégicos establecidos por la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) y los acuerdos establecidos en la Comisión Interpartidaria en Educación.

La información y los objetivos incluidos en esta propuesta surgen luego de realizar varios intercambios con las autoridades de la educación y sin perjuicio de que los entes de enseñanza realizarán sus propias consideraciones en su mensaje al Poder Legislativo.

El plan de gobierno fija como una de las prioridades de este período “el fortalecimiento del sistema educativo formal para la **incorporación de niñas, niños y adolescentes que hoy están fuera de él**”. Asimismo, se hace explícito que este fortalecimiento debe “**garantizar la universalización de la educación inicial y el fortalecimiento de la educación media básica**”. Las mejoras requeridas no implican solamente aumentar la cobertura educativa sino también realizar apuestas a mejorar la calidad. En este sentido, el Presupuesto Nacional deberá contemplar recursos que permitan “**planificar la expansión de todo el sistema educativo asegurando una relación adecuada entre el número de docentes y el número de estudiantes...**”

En línea con estos compromisos se propone para la **educación en la primera infancia e inicial**, la ampliación de la capacidad locativa, la

mejora en la relación niños/educadores y la ampliación de los tiempos pedagógicos mediante la expansión y el fortalecimiento de los Centros de Atención a la Infancia y Familia (CAIF) y de los jardines de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Ello implica la creación de nuevos edificios y la rehabilitación/readecuación de los existentes, la inclusión de dos grupos de ocho horas de atención diaria en los centros CAIF y la generación de nuevos equipos docentes y no docentes con mejores condiciones de trabajo y mayores niveles salariales. Esta acción contribuye además, al fortalecimiento y desarrollo progresivo del *Sistema Nacional Integrado de Cuidados*, que en conjunto con el *Plan para la Erradicación de la Indigencia y Reducción de la Pobreza*, sugieren priorizar la atención en la primera infancia.

Para los **niños y niñas en edad escolar**, si bien se ha alcanzado la cobertura universal y se han logrado avances importantes en la calidad y en la equidad de resultados educativos, persiste una brecha de aprendizajes entre niños provenientes de distintos contextos socioculturales, y aún se mantienen elevadas tasas de repetición escolar en escuelas de los contextos socioculturales más desfavorecidos. En este marco se propone la extensión del tiempo pedagógico y la implementación de programas de formación integral. En línea con este compromiso, el presupuesto contempla recursos adicionales a los efectos de crear más ***Escuelas de Tiempo Completo*** (ETC) en los contextos socioculturales más desfavorables, con el objetivo de mejorar la calidad de los aprendizajes, disminuir la repetición escolar y de esta manera contribuir a la equidad socio-educativa. Esta modalidad de escuela, además de extender el tiempo pedagógico con otras actividades formativas, tiene un importante componente nutricional, ya que brinda a los niños desayuno, almuerzo y merienda. Además de la línea de extensión de ETC, la propuesta presupuestal contempla otras necesidades de la infraestructura actual, como la sustitución edilicia de centros que presentan altos grados de deterioro material, y la ampliación de la oferta de escuelas urbanas comunes, rurales y de educación especial.

En relación a la **educación media básica**, resulta indispensable la ampliación de la oferta de infraestructura educativa pública, de modo de avanzar hacia la efectiva universalización del egreso en este nivel. Para ello, se prevé la creación de nuevos centros de educación media de una escala tal que sea posible un vínculo más personalizado entre los jóvenes y el centro. Para los grupos más vulnerables se procura seguir avanzando en programas de atención específica, brindando incentivos para la asistencia en la educación media a través de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, fortaleciendo los programas ya existentes y creando un programa

de Acuerdo Educativo con tres componentes fundamentales: acuerdo educativo entre el estudiante, la familia y el centro educativo; becas (transferencia monetaria) y referencia entre pares. Este nuevo sistema de becas tiene por objetivo promover la permanencia de los adolescentes en los centros de estudio, y de esa forma reducir la elevada desvinculación que persiste en la educación media. Asimismo, se prevé el otorgamiento de recursos incrementales para promover fondos concursables por centro.

Por otra parte, también se prevé la ampliación y mejora en la infraestructura existente, sustituyendo edificios muy deteriorados y ampliando aulas en otros.

A nivel terciario el compromiso es la “*consolidación de un sistema terciario de educación pública acorde al proyecto de país productivo* con un papel central de la Universidad de la República y de la educación técnico profesional”. En este sentido, se busca “otorgar a la *formación docente carácter universitario*” y “dotar de *mejores condiciones a la educación técnica tecnológica* como respuesta a los desafíos del país productivo”. En esta línea, el gobierno pretende avanzar hacia el desarrollo de una nueva institucionalidad terciaria plasmada en la Ley General de Educación mediante la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) y el Instituto Terciario Superior (ITS).

Se ha considerado también seguir avanzando en la descentralización de la Universidad de la República (UdelaR) creando más centros en todo el país. El gobierno pretende aportar para el cumplimiento del Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo (POMLP) a ejecutarse durante la próxima década (2010-2019). Para el quinquenio 2010-2014 el Plan tiene por objetivo la construcción de edificios para Centros Universitarios Regionales del Este, Noreste y Noroeste, la inversión en infraestructura en Montevideo para la extensión de las plazas universitarias.

La apuesta a la educación debe contemplar todos los recursos necesarios para garantizar la provisión adecuada y de calidad de todos los servicios educativos. Por tanto se considera necesario fortalecer **otros componentes educativos**. En este sentido, se contemplan recursos adicionales para la educación no formal, principalmente para la educación de personas jóvenes y adultas⁷, la educación militar y policial y el Instituto Artigas. Por su parte, **ciencia y tecnología**, otro de los componentes educativos, es otro pilar de la educación que será objeto de mayores recursos presupuestales, dirigidos al Instituto Clemente Estable, al Instituto Pasteur,

⁷ Aquí se incluye el aumento de horas docentes al MEC para CECAP, Centros MEC, Programa Aprender Siempre y Formación artística. También el Programa Uruguay Estudia.

al Pedeciba y a la continuidad de las becas educativas otorgadas por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) para el desarrollo de la investigación.

Una línea transversal del plan de gobierno es “la **alfabetización informática**, la que deberá continuarse y fortalecerse en el marco de los objetivos integrales de la educación, promoviendo el acceso paulatino de los alumnos de todo el sistema y de los docentes”. Para el logro de este compromiso se continuara con la extensión del plan CEIBAL llegando a los estudiantes de educación media.

Otro eje transversal lo constituye la creación del **Instituto de Evaluación Educativa** (INEE) en el marco de la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa para la educación inicial, primaria y media. Dicho Sistema tiene por objetivo desarrollar un proceso permanente de evaluación de todos los aspectos del sistema que elabore y provea información pública, comparable y construida con independencia, con el fin último de reflejar resultados y desafíos en la mejora de la calidad de la educación nacional.

2. Propuesta presupuestal

2.1. Punto de partida

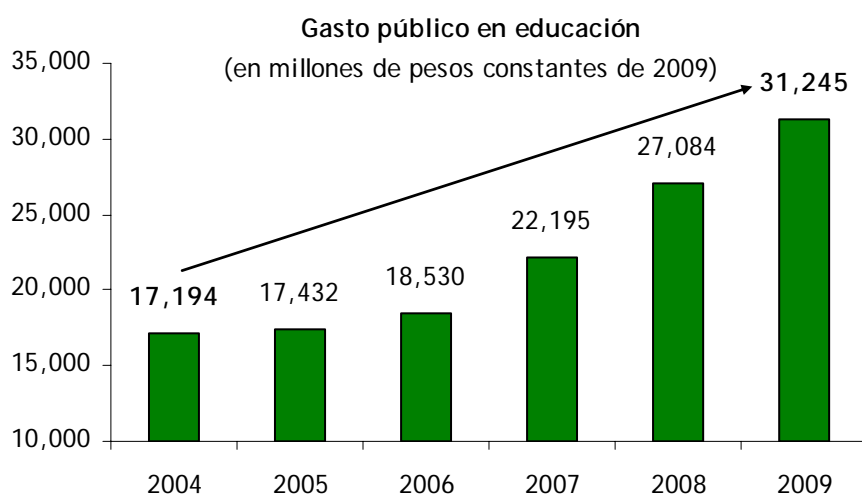
La administración pasada realizó un enorme esfuerzo para asignar mayores recursos a la educación, en cumplimiento de su Programa de Gobierno, pasando de 3,2% del PIB en 2004 al compromiso asumido de 4,5% en 2009. Este incremento de 1,3 puntos porcentuales significa en términos monetarios un incremento real de más del 80% del gasto ejecutado por la educación. De esta manera, se superó en más de 1,5% del producto el gasto promedio de la década anterior y por primera vez, nuestro país realizó un esfuerzo en materia de gasto educativo superior al que realizan el promedio de los países de América Latina (4,4% del PIB) y el promedio mundial (4,3% del PIB)⁸.

Este importante incremento de recursos para la educación permitió generar avances significativos en materia educativa que hacen a un buen punto de partida para el presente quinquenio. En particular, se ha expandido la oferta educativa y se ha posibilitado la mejora de calidad actuando para ello sobre los salarios docentes y no docentes de los servicios de educación pública y ampliando las estructuras edilicias y la inversión en

⁸ Fuente: *Global Education Digest*, 2007, UNESCO.

materiales de estudio, entre otros. Asimismo, se han ido atendiendo diferentes situaciones de vulnerabilidad y de riesgo social, asignando recursos para asegurar el acceso a la educación y garantizar el derecho a estudiar de los ciudadanos, mediante distintos instrumentos de política social.

Los logros acumulados y los recursos presupuestales obtenidos constituyen una importante línea de base sobre la cual se harán los incrementos presupuestales para el presente quinquenio. En el año 2009, el crédito presupuestal asignado ascendía a 31.245 millones de pesos a valores de 2009⁹.



2.2. Los recursos para la educación

▪ **Crédito presupuestal 2011-2014:**

La proyección de crédito global para la educación para 2011-2014 contempla el mantenimiento del 4,5% del PIB, lo que significa que en 2014 los créditos asignados a la educación habrán aumentado 7.893 millones de pesos respecto a 2010.

⁹ Cabe aclarar que si bien con este monto de crédito se llega al compromiso asumido de 4.5% del PIB, la subejecución de los créditos hace que el gasto ejecutado represente menos del 4.5% del PIB (4.39%)

Incremento Presupuestal de la educación 2011-2014						
	2009	Base 2010	2011	2012	2013	2014
PIB (millones de pesos corrientes)	711,137	799,016	885,405	969,956	1,058,854	1,155,939
Educación - % del PIB	4.5%	4.3%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
Gasto Educación (millones pesos corrientes)	31,245	34,373	39,843	43,648	47,648	52,017
Deflactor	0.938	1.000	1.060	1.117	1.172	1.231
Gasto meta Educación (millones de pesos constantes de 2010)	33,308	34,373	37,574	39,077	40,640	42,265
Incremento Presupuestal Acumulado (millones de pesos constantes de 2010)	----	----	3,201	4,704	6,267	7,893

Es de destacar que este monto supone crecimientos del PIB de 4.5% en 2011 y 4% entre 2012 y 2014. En caso de verificarse incrementos mayores a los proyectados se destinarán partidas adicionales a la educación en cada Rendición de Cuentas.

▪ **Fondo de Infraestructura Educativa Pública:**

Con el objetivo de mejorar sustancialmente la infraestructura destinada a la educación se propone crear un Fondo de Infraestructura Educativa Pública para toda la educación. Del total de recursos disponible para la educación (7.893 millones de pesos), se destinan 4.875 millones de pesos (975 millones de pesos anuales en el periodo 2011-2015) para la conformación del Fondo de Infraestructura Educativa Pública. Estos recursos tienen por destino la realización de obras de infraestructura necesarias para mejorar sustancialmente la oferta educativa.

▪ **Línea de Base de Inversiones:**

Más allá de los recursos adicionales que el gobierno volcará a la educación en este quinquenio, las instituciones educativas cuentan con un importante monto de recursos para inversión provenientes de sus líneas de base que podrán seguir utilizándose para el desarrollo de las obras de infraestructuras requeridas. Este monto de partida, con el que ya cuentan las instituciones educativas asciende a 2.007 millones de pesos en el caso de ANEP y a 364 millones de pesos para UdelaR.

2.3. Las acciones propuestas

El incremento presupuestal otorgado a la educación para el presente quinquenio permitirá cumplir con los compromisos asumidos por el gobierno para seguir avanzando en el mejoramiento de la calidad y equidad educativa. En el marco de la asignación presupuestal definida, de

los lineamientos establecidos en el plan de gobierno 2010-2014 y de las reuniones mantenidas con los organismos encargados de la definición y ejecución de políticas educativas, se presentan a continuación las acciones que podrán ser financiadas con las partidas presupuestales propuestas:

Detalle de las acciones contempladas en la propuesta presupuestal vinculadas a nueva infraestructura		
ANEP-Inicial y Primaria	Escuelas de Tiempo Completo (ETC)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Construcción de 38 ETC ▶ Readeacuación de 73 escuelas comunes que pasan a modalidad de Tiempo Completo
	Escuelas Comunes Urbanas	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Construcción de 6 escuelas nuevas ▶ Construcción de 4 escuelas para sustitución de locales ya existentes deteriorados
	Escuelas Comunes Rurales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Construcción de 6 escuelas nuevas ▶ Construcción de 6 escuelas para sustitución de locales ya existentes deteriorados
	Escuelas de Educación Especial	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Construcción de 3 escuelas nuevas
	Jardines de infantes	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Construcción de 14 jardines comunes ▶ Construcción de 3 jardines de tiempo completo
	Otras Construcciones	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 9 aulas especiales ▶ 8 salones de comedor multiuso ▶ 1 aula de recurso de educación especial ▶ 45 aulas ▶ 66 cocinas y comedores ▶ 269 baños
ANEP-Ciclo Medio	Liceos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Construcción de 21 liceos nuevos ▶ Construcción de 21 liceos para sustitución de locales ya existentes deteriorados ▶ Construcción de 74 aulas para ampliaciones de liceos existentes
	UTU	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Construcción de 5 campus en el interior ▶ Construcción de 10 politécnicos
ANEP-Terciario		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Creación del ITS ▶ Creación del IUDE
UDELAR	Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Construcción de edificios para los Centros Universitarios Regionales del Este, Noreste y Noroeste ▶ Mejora en la infraestructura existente en Montevideo (ej. Relocalización Facultad de Veterinaria)
INAU	Plan CAIF	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Construcción de 100 centros nuevos de atención a la infancia y familia ▶ Adecuación de los centros existentes a efectos de lograr 2 grupos de 8 hs por centro ▶ Mejora de la calidad del servicio, incorporación de coordinador de gestión

Nota: El detalle de las acciones especificadas en esta tabla surge de las reuniones mantenidas con ANEP e INAU y del documento “Plan de Inversiones en infraestructura edilicia para la Universidad del futuro” proporcionado por la Udelar.

Detalle del pre-acuerdo salarial en el marco del consejo de salarios	
Pre-acuerdo ANEP-CSEU	► Incremento general de salarios en el periodo 2011-2014 de 8,6%
	► Incremento vinculado con el desarrollo de políticas educativas y/o reducción de inequidades salariales en el periodo 2011-2014 de 9.8%
	► Aumento acordado con el Poder Ejecutivo para 2015 de 3%

Para financiar las acciones descritas y atender otras prioridades educativas contempladas en el plan de gobierno, se propone la siguiente asignación presupuestal:

Asignación presupuestal incremental 2011-2015					
Componentes del Gasto Público en Educación	Detalle de los componentes	Inversión (2011-2015)	Inversión al 2014	Funcionamiento al 2014	Total al 2014
ANEP	► Nuevas Obras	3,057	611	1,746	2,358
	► Incremento general remuneraciones 8.6%	0	0	1,827	1,827
	► Incremento remuneraciones políticas educativas 9,8%	0	0	1,891	1,891
	Subtotal ANEP	3,057	611	5,465	6,076
UDELAR	► Nuevas Obras	1,950	390	334	724
	► Incremento general remuneraciones 8.6%	0	0	418	418
	Subtotal UDELAR	1,950	390	753	1,143
Escuela Policial y Militar	► Escuela Policial	32	0	40	40
	► Escuela Militar	0	0	20	20
	Subtotal Escuela Policial y Militar	32	0	60	60
Otros Administración Central	► Instituto Artigas (MRREE)	0	0	4	4
	► Insituto de Evaluación Educativa	0	0	40	40
	► Acuerdo Educativo (MEC)	0	0	90	90
	► UDAS (ASSE)	0	0	150	58
	► Educación no Formal	0	0	80	80
	► Centros educativos abiertos (MIDES)	0	0	10	10
	Subtotal Otros Administración Central	0	0	374	374
Partidas del Inciso 21	Subtotal Partidas del Inciso 21	0	0	0	0
Plan CAIF	► Nuevas obras	500	100	358	458
	► Incremento remuneraciones	0	0	110	110
	Subtotal CAIF	500	100	468	568
Ciencia y Tecnología	► Clemente Estable	0	0	12	12
	► Pasteur	0	0	40	40
	► ANII (becas)	0	0	60	60
	► Pedeciba	0	0	8	8
	Subtotal Ciencia y Tecnología	0	0	120	120
Plan CEIBAL	Plan CEIBAL	0	0	0	0
Incentivo a la demanda educativa	Complemento del monto por asistencia a educación media.	0	0	0	0
TOTAL GASTO		5,539	1,101	7,240	8,341

3. ANEP

El gobierno anterior realizó un enorme esfuerzo para otorgar sucesivos aumentos del gasto público destinado a ANEP. Efectivamente, éste se incrementó en 74% en términos reales entre 2004 y 2009, priorizándose la mejora de los salarios. En este sentido, el salario real de los docentes se incrementó en promedio entre 28% y 39% en términos reales. Por otra parte los salarios de los no docentes se incrementaron aún en mayor medida, entre 50% y 85% en términos reales según las categorías. El aumento presupuestal del período pasado permitió también incrementar y mejorar la oferta educativa a nivel de ANEP mediante la creación de centros educativos y de políticas destinadas a la población más vulnerable, entre otras medidas.

En este período de gobierno se pretende continuar incrementando el salario real de los docentes y avanzar en la resolución de inequidades salariales. Se pretende, a su vez, contemplar recursos para políticas educativas específicas que las autoridades de la educación consideren de importancia. Asimismo, se apuesta a una fuerte expansión de la inversión en infraestructura y equipamiento de los centros educativos y a una mejora sustancial de la infraestructura edilicia existente.

Del total de recursos presupuestales incrementales para la educación, se propone destinar para ANEP **6.076 millones de pesos incrementales al 2014**. Este incremento presupuestal se compone de 3.718 millones de pesos para remuneraciones según lo establecido en el pre-acuerdo salarial ANEP-CSEU¹⁰, 611 millones de pesos anuales para la realización de inversiones, 1.500 millones de pesos incrementales para gastos de funcionamiento asociados a las nuevas inversiones, 29 millones de pesos asociados al funcionamiento del Instituto Terciario Superior, 23 millones de pesos para el funcionamiento del Instituto Universitario de Educación y 195 millones de pesos con destino a financiar proyectos concursables por centro educativo y atender los incrementos de matrícula diferenciales en las distintas ramas de enseñanza.

¹⁰ Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza de Uruguay

Créditos en el año base e incrementos presupuestales, ANEP.							
En millones de pesos de 2010		2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2014 vs 2010
ART. 645	► Año base						
	Retribuciones	19.355	19.355	19.355	19.355	19.355	0
	Gastos Corrientes	2.531	2.531	2.531	2.531	2.531	0
	Inversiones	2.007	2.007	2.007	2.007	2.007	0
ART. 648	► Crédito Incremental Pre-acuerdo salarial ANEP-CSEU	0	1.160	2.083	3.047	3.718	3.718
ART. 646	► Fondo de Infraestructura Educativa Pública	0	611	611	611	611	611
ART. 647	► Gastos de Funcionamiento asociado a nuevas inversiones	0	0	452	954	1.500	1.500
ART. 651	► Instituto Técnico Superior	0	7	14	22	29	29
ART. 650	► Instituto Universitario de Educación	0	6	11	17	23	23
ART. 649	► Proyectos concursables e incrementos de matrícula	0	98	98	146	195	195
TOTAL		23.893	25.775	27.162	28.690	29.969	6.076

Además de los recursos incrementales destinados a la ANEP, esta Institución cuenta con una línea de base de inversiones de 2.007 millones de pesos anuales, de los cuales 1.264 millones de pesos corresponden a inversión pura en infraestructura física a través de los programas MECAEP, MEMFOD y del programa 802 que refiere a la ampliación de espacios educativos. Por lo tanto, esta es la línea de base de inversiones considerada en las estimaciones de las necesidades de financiamiento.

Por lo tanto, ANEP cuenta con un monto total para **inversiones** en infraestructura en el quinquenio que le permitirá completar el panorama de infraestructura nueva planeada para este período. Este monto asciende a **9.376 millones de pesos**; 6.320 millones de pesos de la línea de inversiones y 3.057 millones de pesos del Fondo de Infraestructura Educativa Pública.

El cuadro siguiente muestra la disponibilidad de fondos incrementales para realizar las acciones contempladas en la propuesta presupuestal vinculadas a la ampliación y mejora de la oferta educativa:

ANEP - DIPONIBILIDAD DE FONDOS	2011	2012	2013	2014	2015	Total Inversión 2011-2015
Recursos propios	1,264	1,264	1,264	1,264	1,264	6,320
Línea de Base de Inversiones	1,264	1,264	1,264	1,264	1,264	6,320
Recursos Incrementales	1,882	3,269	4,797	6,076	6,768	-----
Fondo de Inversión	611	611	611	611	611	3,057
Incremento Presupuestal	1,271	2,658	4,186	5,465	6,157	-----
Total Disponibilidad de Fondos	3,146	4,533	6,061	7,340	8,032	9,376

ANEP - ASIGNACIÓN DE FONDOS	2011	2012	2013	2014	2015	Total Inversión 2011-2015
Educación Inicial y Primaria						
Inversión	750	750	750	750	629	3,630
Gastos de Funcionamiento	0	161	352	607	607	----
Educación media						
Inversión	797	797	797	797	913	4,102
Gastos de Funcionamiento	0	291	602	892	892	----
Instituto Universitario De Educación						
Inversión	0	0	0	0	0	0
Gastos de Funcionamiento	6	11	17	23	23	----
Instituto Técnico Superior						
Inversión	0	0	0	0	0	0
Gastos de Funcionamiento	7	14	22	29	29	----
Proyectos concursables e incrementos de matrícula	98	98	146	195	195	
Reparaciones	329	329	329	329	329	1,644
Remuneraciones						
Incremento salarial general	570	1,023	1,497	1,827	2,519	----
Incremento para políticas educativas y variable	590	1,059	1,550	1,891	1,891	----
Total Asignación de Fondos	3,147	4,534	6,062	7,341	8,027	9,376

El incremento presupuestal asimismo recoge el pre-acuerdo salarial firmado en el marco de los consejo de salarios de la educación, donde las partes convinieron que se incrementará la masa salarial un 22.8% en términos reales durante el período 2011-2015.

Pre-acuerdo de remuneraciones					
En millones de pesos de 2010	2011	2012	2013	2014	2015
Incremento salarial general (2011-2014)	570	1,023	1,497	1,827	1,827
Incremento para políticas educativas y variable	590	1,059	1,550	1,891	1,891
Aumento por decreto del Poder Ejecutivo (2015)	-	-	-	-	692
Total incremento salarial	1,160	2,083	3,047	3,718	4,410

3.1. Educación inicial y primaria

En la educación primaria es clave el objetivo de avanzar en la mejora de la calidad para todos los niños, lo que supone mejorar los aprendizajes y reducir las brechas entre niños de distintos contextos socioculturales. Para alcanzar estos objetivos, se propone aumentar el tiempo pedagógico, tanto extendiendo las escuelas de tiempo completo como también introduciendo nuevas modalidades de extensión horaria. Asimismo, resulta fundamental fortalecer la cobertura, la calidad y asegurar la efectiva asistencia en educación inicial (3, 4 y 5 años), dado que esto incide en una mejora del desarrollo cognitivo y socioemocional futuro de los niños, en particular de aquellos que se encuentran en los contextos socioculturales más críticos.

En línea con el objetivo establecido en el plan de gobierno para este quinquenio, la presente administración se compromete con el otorgamiento de los recursos necesarios para la mejora sustancial de la educación inicial y primaria pública. Con el incremento presupuestal destinado a ANEP para financiar la expansión de la oferta educativa pública se apunta a:

- **Triplicar las Escuelas de Tiempo Completo (ETC) creadas en el quinquenio pasado:** La ETC constituye un instrumento eficaz para cumplir con el compromiso planteado, razón por la cual el gobierno apunta a continuar con la política de expansión de las mismas. Con los fondos disponibles, es posible inaugurar 111 ETC en el período, lo que significa triplicar el número de ETC inauguradas en el periodo pasado. De esta manera se alcanzaría en el 2014 a un total de 250 ETC en todo el país, lo que significa incrementar en 80% la cantidad de escuelas de esta modalidad. Dado que este mismo esfuerzo podría mantenerse en 2015 en adelante, es posible pensar que en el año 2016 se logre llegar a las 300 ETC. La extensión del modelo de ETC podrá realizarse mediante la construcción de 38 edificios nuevos y la readecuación de 73 edificios existentes que pasarían a la modalidad de tiempo completo. Esta propuesta implica un costo de inversión de 2.305 millones de pesos.
- **Creación de más cargos docentes y no docentes:** La ampliación de la oferta educativa asociada a la creación de más ETC requiere contar con más horas docentes de varias disciplinas entre los que se encuentran maestros, profesores de taller, de segunda lenguas, de educación física así como personal no docente como cocineros y personal de servicio en general.

- **Incrementar la partida de Alimentación y de Otros Gastos:** La ampliación del modelo de ETC supone incrementar las partidas de alimentación y otros gastos corrientes. En particular, los niños atendidos en las ETC cuentan con tres comidas diarias, lo que constituye un aporte nutricional fundamental en el desarrollo de los niños principalmente de contextos más desfavorecidos.

La creación de cargos docentes y el incremento de las partidas de alimentación y otros gastos suponen un gasto de funcionamiento que asciende a 525 millones de pesos en 2014 vinculado a la creación de las ETC.

- **Incrementar el número de escuelas urbanas y rurales:** Es posible incrementar el número de escuelas que no son de horario extendido como las ETC, pero que son necesarias en ciertas zonas del país en donde la población en esas edades ha aumentado o se apunta a reducir el tamaño de clase. En este sentido, se podrían construir 10 escuelas urbanas, 12 rurales y 3 escuelas de educación especial.

- **Incrementar el número de jardines de infantes:** Dados los importantes efectos positivos que tiene la escolarización temprana sobre el desarrollo cognitivo y no cognitivo futuro, y dado que la misma permite prevenir o intervenir tempranamente sobre dificultades de aprendizaje, déficits nutricionales, desarrollo psicomotor, y otros componentes del desarrollo de los niños, la inversión en esta etapa resulta de fundamental importancia. Por otra parte, la extensión de la atención educativa pública a edades tempranas permite conciliar la crianza de los niños con el estudio o trabajo de los padres. Es así que se propone la construcción de 17 jardines de infantes, 3 de ellos en modalidad de tiempo completo, para niños de 3 a 5 años. Ello contribuirá a la universalización del acceso en 4 años (donde aun existe un déficit de cobertura) y a la ampliación de la cobertura hacia niños de 3 años. En el nivel de 3 años, esta política se complementa con la política de expansión de los centros CAIF.

La apertura de nuevas escuelas comunes urbanas y rurales, escuelas especiales y jardines de infantes supone un costo de inversión de 1.325 millones de pesos y un costo de funcionamiento asociado de 82 millones de pesos.

3.2. Educación media

El fortalecimiento de la educación media es un objetivo estratégico y una de las prioridades que cuenta con un amplio respaldo social y político.

Uno de los principales desafíos en este nivel es reducir la repetición y re vincular a los adolescentes y jóvenes con los centros educativos, de modo de avanzar hacia la efectiva universalización del egreso de la educación media. Para el logro de este objetivo se plantean diversas estrategias. Por un lado, resulta indispensable ampliar la oferta de centros educativos, de modo de poder absorber a los jóvenes que actualmente no asisten a la educación formal (actualmente unos 22 mil adolescentes en las edades de 14 a 16 años no asisten al sistema educativo formal y no completaron la educación media básica). Se propone construir más centros de educación media con una escala tal que posibilite un vínculo más personalizado entre los jóvenes y el centro, y que funcionen en no más de dos turnos diurnos, requisito indispensable para cumplir con la carga horaria de los últimos planes de estudio implementados en el Ciclo Básico. Además, se ha establecido como un elemento fundamental analizar la propuesta educativa del ciclo medio y la necesidad de cambiar el modelo existente del liceo, así como promover más centros de formación media técnica, introduciendo otras modalidades.

En línea con lo establecido anteriormente se estimaron los recursos incrementales necesarios para el cumplimiento de los objetivos, los cuales contemplan las siguientes acciones:

- **Creación de más centros de educación media:** Ampliar la cobertura de la oferta educativa pública de nivel medio, mejorando el acceso y la calidad con el fin de avanzar hacia la universalización del Ciclo Básico y extender el acceso al nivel medio superior. En concreto es viable la construcción de 21 liceos públicos. Los nuevos centros apuntan a mejorar la calidad mediante nuevos formatos de liceo con el objetivo de formar una oferta educativa más atractiva para los adolescentes. Asimismo, se contempla la construcción de 74 aulas en aquellos liceos que necesitan ampliaciones para disminuir los tamaños de los grupos por clase. Esta acción permitirá tener la capacidad adecuada para incorporar al sistema a aproximadamente un 40% de los jóvenes que hoy están fuera de él. Otras de las acciones contempladas es la sustitución de 21 edificios (liceos) que actualmente se encuentran en un alto grado de deterioro. Estas construcciones sumadas a la creación de liceos nuevos supone duplicar la construcción de liceos del quinquenio anterior.

En relación a la educación técnica, la asignación presupuestal permite la construcción de 5 centros tipo campus en el interior del país, 10 politécnicos. Algunas de esas obras conformarían parte del Instituto Terciario Superior (ITS). Esta acción busca ampliar las oportunidades educativas de la población y favorece el desarrollo productivo del país. La

creación de 5 centros en el interior permite diversificar la propuesta de educación técnica vinculándola al territorio, a las necesidades y capacidades locales.

- **Creación de más cargos docentes:** La creación de los nuevos centros requiere la creación de más cargos docentes, los cuales fueron contemplados en los gastos de funcionamiento.

La creación de estos centros en conjunto con su equipamiento y la ampliación de aulas significan un costo de inversión de 4.102 millones de pesos. Esta inversión tiene asociada la asignación incremental de 892 millones de pesos al 2014 para gastos de funcionamiento y remuneraciones.

3.3 Instituto Universitario de Educación

La formación docente es uno de los pilares fundamentales del sistema educativo. En este sentido la Ley de Educación estipula la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE), con el objetivo de dar a la formación docente carácter universitario y permitir el desarrollo de actividades de investigación y extensión.

Es así que la actual administración se compromete a destinar los fondos necesarios para la creación del IUDE, que ofrecerá carreras universitarias de formación en educación, mediante carreras de grado, de postgrado y actividades de extensión e investigación. El IUDE formará a maestros, profesores y maestros técnicos a la vez que incorporará la formación de educadores sociales, profesores de educación física y otras formaciones que la educación nacional requiera.

Se prevén fondos con destino a gastos de funcionamiento para el IUDE de 23 millones de pesos incrementales al 2014.

3.4 Instituto Terciario Superior

Se contempla un monto incremental para gastos de funcionamiento de 29 millones de pesos.

3.5 Proyectos concursables e incrementos de matrícula

Este componente tiene como destino financiar proyectos concursables por centro educativo y atender los incrementos de matrícula diferenciales en

las distintas ramas de enseñanza. El costo asociado a este componente asciende a 195 millones de pesos a 2014.

3.6 Reparaciones

Con el objetivo de mejorar la calidad educativa, en el presente período se destinarán recursos para la reparación de edificios escolares en malas condiciones, la sustitución de aquellos con alto grado de deterioro y el mantenimiento de todos los establecimientos en general con el fin de conservar y aumentar la calidad de la infraestructura educativa. Para este punto se destinan 1.644 millones de pesos en el quinquenio para toda la ANEP que se distribuirá entre los distintos niveles en función de las necesidades de reparación y mantenimiento de cada uno.

3.7 Remuneraciones

El significativo esfuerzo realizado en el período pasado en materia salarial permitió una mejora significativa del salario real de los docentes, obteniendo un aumento real entre el 28% y 39%. Esto significó que un maestro recién ingresado pasó de ganar \$6.054 al 1° de enero de 2005 a \$11.127 al 1° de enero de 2009.

La propuesta del ejecutivo en materia salarial para el presente quinquenio es seguir avanzando en este sentido. Esta propuesta recoge lo preacordado en materia salarial, donde las partes convinieron que se incrementará la masa salarial un 22.8% en términos reales durante el período 2011-2015. Este aumento consta de dos componentes: por un lado se propone un aumento general del salario real de 8,6% a 2014 incluido en el presupuesto de ANEP lo que implica que se destinen para este concepto 1.827 millones de pesos incrementales y un adicional de 3% por decreto del Poder Ejecutivo en 2015. Por otro lado, se proponen partidas presupuestales que acumularán al final del período un 9.8% de la masa salarial, lo que significa un incremento de 1.891 millones de pesos. Estas partidas están destinadas a financiar el incremento de las retribuciones vinculadas con el desarrollo de políticas educativas y/o reducción de inequidades salariales. Algunas de ellas son: la implementación de un régimen de concursos para el ascenso de grado; financiar estímulos para la concentración de horas docentes en los centros educativos; financiar el aumento de la compensación por docencia en escuelas de tiempo completo, entre otras.

En total, se destina un total de 3.718 millones de pesos para el incremento de la masa salarial de ANEP al año 2014.

4 UDELAR

El gasto público destinado a la UdelaR en el período 2005-2009 se incrementó en un 71% en términos reales. En materia de inversiones el presupuesto de la UdelaR tuvo un aumento real de 258%, pasando de 82 millones de pesos en 2004 a 407 millones de pesos en 2010.

Para el presente quinquenio se propone destinar para UdelaR **1.143 millones de pesos incrementales al 2014**. Este incremento presupuestal se compone de 418 millones de pesos para incrementos salariales, 390 millones de pesos anuales del Fondo de Infraestructura Educativa Pública, y 334 millones de pesos incrementales para gastos de funcionamiento asociados a las nuevas inversiones.

Para la realización de inversiones la UdelaR además del Fondo de Infraestructura Educativa Pública cuenta con su línea de base que asciende a 364 millones de pesos de los cuales 161 millones de pesos podrán ser utilizados para realizar las obras establecidas en el Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo.

Créditos en el año base e incrementos presupuestales, UdelaR							
En millones de pesos de 2010		2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2014 vs 2010
ART. 652	▶ Año base						
	Retribuciones	4.862	4.862	4.862	4.862	4.862	0
	Gastos Corrientes	549	549	549	549	549	0
	Inversiones	364	364	364	364	364	0
ART. 655	▶ Crédito Incremental Remuneraciones	0	148	248	355	418	418
ART. 653	▶ Fondo de Infraestructura Educativa Pública	0	390	390	390	390	390
ART. 654	▶ Gastos de Funcionamiento asociado a nuevas inversiones	0	62	96	191	334	334
TOTAL		5.775	6.375	6.508	6.711	6.918	1.143

El destino propuesto de estos recursos es la realización del POMLP cuyos costos se detallan en el cuadro siguiente:

Disponibilidad de fondos y acciones contempladas en la propuesta presupuestal (en millones de pesos)						
DIPONIBILIDAD DE FONDOS	2011	2012	2013	2014	2015	Total Inversión 2011-2015
Línea de Base de Inversiones	161	161	161	161	161	804
Fondo de Infraestructura Educativa Pública	390	390	390	390	390	1,950
Total Fondos para Inversiones	551	551	551	551	551	2,754
Total Fondos para Gastos de Funcionamiento	62	96	191	334	334	-----
Total Disponibilidad de Fondos	613	646	742	885	885	-----
ASIGNACIÓN DE FONDOS En millones de pesos de 2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total Inversión 2011-2015
Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo						
Inversión	551	551	551	551	551	2,754
Gastos de Funcionamiento	62	96	191	334	334	----
Total Asignación de Fondos	613	646	742	885	885	2,754

Asimismo, se contempla para UdelaR el mismo incremento salarial general contemplado para ANEP en el periodo 2011-2014.

Incremento presupuestal para remuneraciones				
En millones de pesos de 2010	2011	2012	2013	2014
Incremento salarial general	148	248	355	418

4.1 Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo (POMLP)

Ante el auge de la sociedad del conocimiento, resulta fundamental contar con un sistema de educación universitaria público de calidad y en conexión con el trabajo, que amplíe el acceso a más personas para incrementar sustantivamente el porcentaje de jóvenes y personas de mayor edad que alcanzan niveles educativos universitarios. La UdelaR se propone, entre otros aspectos, avanzar en la cobertura de educación terciaria a nivel de todo el país, ampliando la oferta de carreras particularmente en el interior, y contribuyendo a construir un Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria Pública con nuevas instituciones y presencia efectiva en todo el territorio nacional.

El gobierno pretende destinar recursos para ejecutar el POMLP durante la próxima década. En el quinquenio 2010-2014 el plan se plantea: construir edificios para los Centros Universitarios Regionales del Este, Noreste y

Noroeste, la relocalización de la facultad de Veterinaria y la dotación de un edificio para las especialidades no médicas (Servicios Universitarios de Enfermería, Nutrición y Dietética, Tecnología Médica y Parteras), otro para el Área Social y un edificio dentro del predio de la Facultad de Ingeniería para enseñanza, investigación y extensión en informática.

Esta propuesta implica un costo de inversión de 2.754 millones de pesos en el quinquenio 2010-2014 y un gasto de funcionamiento asociado de 334 millones de pesos.

4.2 Remuneraciones

En el período pasado la asignación presupuestal contempló la recuperación del salario real universitario docente y no docente, aumentando respectivamente 55% y 52% en términos reales en el período 2005-2009.

La propuesta presupuestal contempla para el período 2011-2014 el mismo aumento general de salarios que se propone para la ANEP, de 8.6% acumulado en el período. Esto implica que al 2014 se destinen 418 millones de pesos incrementales para la masa salarial de la UdelaR.

5 Administración Central e Incisos 21 (Subsidios y subvenciones)

Varios incisos de la administración central y el inciso 21 de subsidios y subvenciones contienen gastos destinados a la educación. En lo que sigue se propone el incremento presupuestal de algunos de estos componentes educativos.

Escuela Policial y Militar: Uno de los componentes más importantes del gasto educativo dentro de la Administración Central es la educación policial y militar de los ministerios de Defensa e Interior. En educación militar, por ejemplo, se encuentra la escuela militar y técnica de aeronáutica y dentro de la educación policial la Escuela Nacional de Policías. Dada la necesidad de creación de cargos docentes, incrementos salariales y de otros gastos de funcionamiento, se propone el incremento presupuestal de 40 millones de pesos para la educación policial y 20 millones de pesos para la educación militar.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (MEC): Dada la importancia creciente que se le ha dado a la educación tanto por el aumento del gasto público que a este sector se dedica, como a la variedad

de líneas de política tendientes a mejorar la calidad y equidad de la misma, se hace cada vez más necesario contar con una institución que a nivel nacional evalúe las políticas públicas aplicadas. La Ley General de Educación (art. 113 a 119) crea el INEE como persona jurídica de derecho público no estatal con el fin de evaluar la calidad educativa a través de estudios y líneas de investigación. En particular, este instituto evaluará la calidad de la educación inicial, primaria y media; dará a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del sector, y aportará información acerca de los resultados de los aprendizajes, entre otros aspectos.

Esta institución busca promover la evaluación de políticas y resultados educativos que permitan rendir cuentas de lo actuado de modo de aportar elementos para el rediseño y promoción de políticas de mejora a nivel general y de cada centro educativo.

Se contempla en esta propuesta de asignación presupuestal incremental el monto de 40 millones de pesos para el funcionamiento de este Instituto

Acuerdo educativo: Con el objetivo de lograr la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo se contempla en la presente propuesta la asignación presupuestal por 90 millones de pesos con destino la conformación de un nuevo sistema de becas a desarrollarse por el Ministerio de Educación y Cultura en conjunto con el MIDES y ANEP. Este nuevo instrumento del Plan de Equidad se enmarca en el programa Acuerdo Educativo el cual contiene tres componentes: *acuerdo educativo* entre estudiante-familia y centro educativo; *transferencia monetaria*; y *referencia entre pares*. El acuerdo educativo tiene por objetivo la vinculación y la asunción de las responsabilidades tanto por parte del adolescente que percibe la beca, como de su familia y del centro de estudio. La referencia entre pares busca brindarle apoyo al estudiante en forma de tutorías por estudiantes más avanzados o egresados de la educación media, debidamente orientados por docentes.

Las mismas serán dirigidas a aquellos estudiantes del segundo ciclo de educación media, que presenten mayores grados de vulnerabilidad, buscando prevenir la desvinculación del estudiante con el sistema educativo formal y promoviendo su permanencia en el sistema y el logro de la promoción.

Instituto Artigas: Para este componente educativo se contempló la asignación incremental de 4 millones de pesos.

Unidades Docentes Asistenciales (UDAS-ASSE): En el marco del fortalecimiento de los recursos humanos médicos de ASSE, se reafirma la necesidad de incrementar los recursos que el Programa de Fortalecimiento en la Formación de Recursos Humanos en salud actualmente maneja, con la intención de alcanzar excelencia en la calidad de los servicios brindados por ASSE. Para este componente educativo se contempló la asignación incremental de 150 millones de pesos.

Educación no formal: Este componente está dirigido principalmente a actividades educativas con personas jóvenes y adultas. Se incluye el aumento de horas docentes para el Programa Nacional de Educación y Trabajo – CECAP que atiende a jóvenes de entre 15 y 20 años desvinculados del sistema formal, los Centros MEC que desarrollan actividades educativas y culturales en cerca de 100 localidades de todo el país, el Programa Aprender Siempre dirigido a personas mayores de 20 años y actividades de la Dirección de Cultura del MEC. Para este componente educativo se contempló la asignación incremental de 80 millones de pesos.

Centros educativos abiertos: Como medida para la inclusión social se ha contemplado la asignación incremental de 10 millones de pesos para financiar horas docentes los fines de semana en centros educativos abiertos a la comunidad.

6 Plan CAIF

La atención temprana de los niños resulta fundamental para potenciar su desarrollo y sus habilidades cognitivas futuras, en particular entre los niños de contextos más desfavorables. De acuerdo al último informe sobre pobreza publicado por el INE, referido al año 2009, se sigue constatando que los mayores niveles de incidencia de la indigencia y de la pobreza se concentra en los menores de 6 años¹¹. En este marco, una prioridad marcada del actual gobierno es fortalecer la atención hacia la primera infancia, particularmente hacia los niños que pertenecen a los hogares más vulnerables (que pertenecen al quintil más pobre de la distribución de los ingresos de los hogares).

Actualmente existen unos 46 mil niños/as de 0 a 3 años que son atendidos por el Plan CAIF, lo que representa una cobertura del 22% de la población de 0 a 3 años del Uruguay, y un 55% de la matrícula total de niños que

¹¹ Según el informe el 37.8% de los niños menores de 6 años del total del país se encuentra en situación de pobreza y el 4% de los mismos está en situación de pobreza extrema. En Montevideo estos niveles ascienden a 44,1% y 4.9% respectivamente.

asisten a centros de atención a la primera infancia en el país. Durante el quinquenio pasado hubo un aumento sostenido de la cobertura de Plan CAIF, lo que fue posible en tanto el presupuesto del INAU para destinar al Plan se incrementó en 173% en términos reales entre 2005 y 2009.

Dado que la población objetivo son los niños de 0 a 3 años en situación de pobreza, las acciones contempladas en la propuesta presupuestal del ejecutivo están dirigidas a ampliar el Plan CAIF en las localidades/barrios donde se encuentran los hogares que pertenecen al primer quintil de ingresos. Estas acciones están en línea con los lineamientos estratégicos elaborados por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, planteados en la ENIA y en el Documento de Acuerdo de la Comisión Interpartidaria en Educación. El objetivo allí planteado en lo que refiere a primera infancia es lograr un 100% de cobertura en los niños de 0-3 años en situación de pobreza, y que la misma sea de buena calidad.

La propuesta que aquí se presenta apunta a mejorar la calidad de atención a los niños/as con sus respectivas familias, y a expandir la oferta del Plan. Para la mejora en la calidad se contemplan las siguientes acciones:

- Promover que todos los centros CAIF tengan al menos dos grupos de 8 horas de atención diaria para niños y niñas de 2 y 3 años
- Incorporar un coordinador de gestión en los centros CAIF
- Adecuar los salarios de los educadores, cocineros, auxiliares de servicio como componente de la mejora de la calidad del servicio.

Para expandir la oferta, la propuesta presupuestal contempla las inversiones edilicias de 100 centros con sus respectivos gastos de funcionamiento, con lo cual se lograría aumentar la cobertura del Plan CAIF en un 41%. Esto no significa que la expansión de la oferta sea mayor aún, dado que aquí no se está considerando lo que el INAU destine de su línea de base de inversión a la ampliación de los centros. El INAU cuenta con una línea de base de inversiones de 113 millones de pesos.

Esta propuesta implica una asignación presupuestal incremental en inversión del orden de 100 millones de pesos, lo que significa un monto de inversión en el período 2011-2015 de 500 millones de pesos asociados a la expansión del Plan. La realización de estas inversiones y la mejora en la calidad implica un incremento del gasto en funcionamiento al 2014 de 358 millones de pesos, de los cuales 59 millones de pesos tienen por destino la mejora de la calidad del servicio y 298 millones para gastos de funcionamiento asociados a los nuevos centros. Además, se asignan 110 millones de pesos para corrección de inequidades salariales.

7 Ciencia y Tecnología

La asignación de recursos públicos para la investigación es cada vez más importante para la educación, en particular para la educación terciaria. En efecto, los recursos destinados a la ciencia y la tecnología mejoran tanto la oferta, contribuyendo a la creación de nuevo conocimiento, como el acceso a la enseñanza terciaria mediante el incentivo a la investigación científica y diversos sistemas de becas de estudio de post-grado.

ANII: El gasto público educativo de este componente incluye el monto asignado al programa de “Fortalecimiento y Orientación de la Investigación” que está directamente vinculado con actividades educativas como el Sistema Nacional De Becas y Movilidad, el Sistema Nacional de Investigadores, el Apoyo a los Programas de Postgrado Nacionales, el Fortalecimiento de los Programas de Educación Técnico-Terciarios Prioritarios, entre otros (componente II).

La propuesta de Presupuesto Nacional por el Poder Ejecutivo contempla la asignación de 60 millones de pesos para este componente educativo en el quinquenio.

Instituto Pasteur: La misión del Instituto Pasteur es contribuir al desarrollo de la investigación biomédica a través de la instalación de tecnologías modernas, y de programas de investigación científica y educación. También en este caso hay un vínculo muy fuerte con el desarrollo de nuevo conocimiento y la formación, por lo que el Poder Ejecutivo considera pertinente la asignación de 40 millones de pesos para el quinquenio.

Investigaciones Biológicas Clemente Estable y Programa PEDECIBA: Para estos dos componentes educativos con fuerte énfasis en la investigación, el Poder Ejecutivo propone incrementar el crédito presupuestal en 12 millones de pesos para el Clemente Estable y 8 millones de pesos para el Programa Pedeciba.

8 Plan Ceibal

El plan de gobierno ha establecido como compromiso continuar y fortalecer la alfabetización informática en el marco de los objetivos integrales de la educación, promoviendo el acceso paulatino de los alumnos de todo el sistema y de los docentes. Habiéndose cumplido con el primer objetivo del Plan (universalización del acceso en primaria, y la

introducción de nuevas formas educativas y de aprendizaje) se procurará seguir avanzando en el desarrollo del Plan Ceibal abarcando ahora a los estudiantes de educación media y UTU. Esto implica además del despliegue técnico necesario, la coordinación entre el Centro para la Inclusión Tecnológica y Social (*CITS*) y las instituciones educativas para lograr la formación y acompañamiento a docentes, el desarrollo de las experiencias de aula, las acciones a nivel de la familia, el desarrollo de contenidos y la implementación de comunidades de aprendizaje.

Para el éxito del plan es fundamental el aumento de la conectividad existente en los centros educativos públicos así como la mejora de su calidad y la extensión de esta conectividad hacia los hogares, llegando así con Internet a las familias de menores ingresos de nuestra sociedad e involucrando a barrios enteros en esta experiencia educativa.

En este periodo presupuestal se realizará el recambio de máquinas con más de 4 años de uso. Por otra parte la experiencia adquirida indica que hay que aumentar los centros de reparación (propios y tercerizados) en la mayor cantidad de poblaciones del país, así como los Ceibal Móvil que recorren los diferentes recintos educativos para reparar equipos y al mismo tiempo desarrollar destrezas en esa área en referentes de los propios centros educativos.

Cada una de las áreas es monitoreada y las repercusiones del plan están siendo permanentemente investigadas por equipos interdisciplinarios, y por el Departamento de Evaluación de Impacto del Plan Ceibal, para ir tomando acciones en consecuencia.

Por estas razones se considera necesario mantener el mismo presupuesto que el año pasado, para conseguir el logro de los objetivos trazados y poder responder al desafío permanente que exige la educación para liderar los procesos de educación de niños y adolescentes que están formándose para el mundo del futuro.

9 Incentivo a la demanda educativa en secundaria

Otro de los compromisos es promover la incorporación de niños, niñas y adolescentes que hoy están fuera del sistema educativo formal. Entre otras acciones, se contempla la continuación y ampliación de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, en el marco de lo establecido en la Ley 18.227. Se procura avanzar en el logro de que los adolescentes que tengan el derecho a cobrar dicha transferencia realmente lo ejerzan.

Saludan al Señor Presidente de la Asamblea General muy atentamente,