

URUGUAY

Mejorar la Eficacia del Gasto Público

31 de octubre de 2005

Oficina Subregional del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay
Unidad de Reducción de la Pobreza y Administración Económica
América Latina y el Caribe



EJERCICIO FISCAL
1 de enero – 31 de diciembre
EQUIVALENCIAS MONETARIAS
Unidad monetaria – Peso (\$)

TIPO DE CAMBIO

Equivalente a US\$1

1993	4,02
1994	5,01
1995	6,38
1996	7,92
1997	9,43
1998	10,51
1999	11,34
2000	12,10
2001	13,32
2002	20,46
2003	28,20
2004	28,72

Vice Presidente LCR:	Pamela Cox
Director LCC7C:	Axel van Trotsenburg
Director LCSPR:	Ernesto May
Gerente de Sector:	Mauricio Carrizosa
Economista Jefe:	James Parks
Gerentes de Proyecto:	Daniel Oks Mateen Thobani

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AASA	Argentine Water Company	<i>Aguas Argentinas Sociedad Anónima</i>
ABSA	Buenos Aires Water Company	<i>Aguas Bonaerenses Sociedad Anónima</i>
AFAP	Pension Fund Administrator	<i>Administradora de Fondos de Ahorro Previsional</i>
AFE	Independent Railway Administrator	<i>Administración de Ferrocarriles de Estado</i>
AIPP	Support to Public and/or Private Institutions	<i>Asistencia a Instituciones Públicas y/o Privadas</i>
ANC	National Post Office	<i>Administración Nacional de Correos</i>
ANCAP	National Oil, Alcohol and Portland Administration	<i>Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Pórtland</i>
ANCEL	National Cell Phone Operator	<i>Administración Nacional de Telefonía Móvil</i>
ANEP	Autonomous Public Entity for Basic Education	<i>Administración Nacional de Educación Pública</i>
ANP	National Port Administration	<i>Administración Nacional de Puertos</i>
ANTEL	National Telecommunications Administration	<i>Administración Nacional de Telecomunicaciones</i>
ASSE	National Public Health Services Administrator	<i>Administración de los Servicios de Salud del Estado</i>
AUPI	Uruguayan Child Protection Association	<i>Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia</i>
BCU	Uruguayan Central Bank	<i>Banco Central del Uruguay</i>
BHU	Uruguayan State Housing Bank	<i>Banco Hipotecario del Uruguay</i>
BPS	Social Security Institute	<i>Banco de Previsión Social</i>
BROU	Publicly-owned Commercial Bank	<i>Banco de la República Oriental del Uruguay</i>
BSE	State Insurance Company	<i>Banco de Seguros del Estado</i>
CAF	Andean Development Corporation	<i>Corporación Andina de Fomento</i>
CAIF	Center for Child and Family Assistance	<i>Centro de Asistencia a la Infancia y a la Familia</i>
CAYCU	Uruguayan Savings Cooperative	<i>Cooperativa de Ahorro y Crédito del Uruguay</i>
CEPRE	Executive Committee for State Reform	<i>Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado</i>
CND	Uruguayan Development Corporation	<i>Corporación Nacional para el Desarrollo de Uruguay</i>
CODICEN	Central Board of ANEP	<i>Consejo Directivo Central</i>
CORSAN	Rio Grande State Water Company	<i>Compañía de Rio Grande de Saneamiento</i>
CPI	Consumer Price Index	<i>Índice de Precios al Consumidor</i>
CVU	Road Company of Uruguay	<i>Corporación Vial de Uruguay</i>
DIGESA	General Directorate of Health	<i>Dirección General de Salud</i>
DISSE	Directorate of Health Insurance	<i>Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad</i>
DNV	National Directorate of Roads	<i>Dirección Nacional de Vialidad</i>
ESSBIO	Bio Bio Water Company	<i>Empresa de Servicios Sanitarios del Bio Bio</i>
FEMI	Medical Departmental Federation	<i>Federación Médica del Interior</i>
FESB	Fund for Banking System Stability	<i>Fondo para la Estabilidad del Sistema Bancario</i>
FNR	National Resource Fund	<i>Fondo Nacional de Recursos</i>
GDP	Gross Domestic Product	<i>Producto Bruto Interno</i>
HMO	Health Maintenance Organization	<i>Organización del Mantenimiento de la Salud</i>
IAMC	Institutes for Collective Medical Assistance (similar to an HMO)	<i>Instituciones de Asistencia Médica Colectiva</i>
IADB	Inter-American Development Bank	<i>Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</i>
IECON	Department of Economics	<i>Instituto de Economía de la Universidad de</i>

	University of Uruguay	<i>Uruguay</i>
IFE	External Finance Institutions	<i>Instituciones Financieras Externas</i>
ILO	International Labor Organization	<i>Organización Internacional del Trabajo</i>
IMAE	Institute of Highly Specialized Medicine	<i>Instituto de Medicina Altamente Especializada</i>
IMF	International Monetary Fund	<i>Fondo Monetario Internacional</i>
IMM	Municipality of Montevideo	<i>Intendencia Municipal de Montevideo</i>
INAME	Child Institute	<i>Instituto Nacional del Menor de Uruguay</i>
INDA	National Food Institute	<i>Instituto Nacional de Alimentación</i>
INE	National Statistical Institute	<i>Instituto Nacional de Estadística</i>
LDCs	Less Developed Countries	<i>Países con Bajo Nivel de Desarrollo</i>
LPG	Liquified Petroleum Gas	<i>Gas Licuado del Petróleo</i>
MEMFOD	Secondary School and Teacher Training Modernization Program	<i>Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente</i>
MESyFOD	Executing Unit for Secondary School and Teacher Training Programs	<i>Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente</i>
MOH	Ministry of Health	<i>Ministerio de Salud Pública</i>
NFPS	Non-Financial Public Sector	<i>Sector Público No-Financiero</i>
NGOs	Non-Governmental Organizations	<i>Organizaciones No Gubernamentales</i>
OASDI	Old Age, Survivors, and Disability Insurance	
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	<i>Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo</i>
ONSC	National Civil Service Office	<i>Oficina Nacional del Servicio Civil</i>
OPP	Uruguayan Planning and Budget Office	<i>Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay</i>
OSE	State Water Company	<i>Obras Sanitarias del Estado</i>
PAA	Nourishment Support Program	<i>Programa de Asistencia Alimentaria</i>
PAE	School Nourishment Plan	<i>Programa de Alimentación Escolar</i>
PAEC	Chronically-Ill Support Program	<i>Programa de Asistencia a Enfermos Crónicos</i>
PAN	National Nourishment Plan	<i>Programa de Alimentación</i>
PLUNA	Uruguayan Airways	<i>Líneas Uruguayas de Navegación Aérea</i>
PNCA	National Food Complement Program	<i>Programa Nacional de Complementación Alimentaria</i>
PPI	Private Participation in Infrastructure	
RUCAF	National Health Registration System	<i>Registro Único de Cobertura de Asistencia Formal</i>
SABESP	Sao Paulo State Water and Sewerage Company	<i>Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo</i>
SANEPAR	Parana State Water Company	<i>Companhia de Saneamento do Paraná</i>
SNC	National Dining Rooms System	<i>Sistema Nacional de Comedores</i>
SOEs	State-Owned Companies	<i>Empresas del Estado</i>
UdelaR	State University	<i>Universidad de la República</i>
UNDP	United Nations Development Program	<i>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i>
URSEA	Energy and Water Regulatory Agency	<i>Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua</i>
URSEC	Communications Regulatory Agency	<i>Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones</i>
UI	Unemployment Insurance	

UTE

State Electricity Company

*Administración Nacional de Usinas y
Transmisiones Eléctricas*

WDI

World Development Indicators

Indicadores Mundiales de Desarrollo

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue preparado conjuntamente por Daniel Oks (LCC7C) y Mateen Thobani (Consultor). Mateen Thobani escribió el informe final sobre la base de aportes de un equipo de consultores y personal del Banco Mundial luego de un proyecto que el mismo lideró en junio de 2004. El estudio se basa en discusiones con diversos funcionarios del gobierno, centros de investigación, ONGs, consultores y organizaciones internacionales. También se basa en material presentado por expertos en varios talleres organizados en Montevideo entre agosto y octubre de 2004. El informe abarca los acontecimientos producidos hasta fines de 2004 pero no cubre las iniciativas introducidas por el nuevo gobierno que asumió su mandato en marzo de 2005. A continuación se incluye una lista de los miembros del equipo que escribieron o realizaron aportes a los capítulos de este informe.

- Capítulo 1: Mateen Thobani y Álvaro Forteza.
- Capítulo 2: Álvaro Forteza, con la asistencia de Natalia Ferreira-Coimbra.
- Capítulo 3: Truman Packard, Alvaro Forteza (jubilación y seguro de desempleo) y Carlos Casacuberta (transferencias).
- Capítulo 4: Jack Fiedler y Alejandro Ramos, con la asistencia de Cristina Baeza y Luiz Pérez.
- Capítulo 5: Emiliana Vegas y Pablo da Silveira, con la asistencia de Marcelo Paglia.
- Capítulo 6: Mario Bergara, Andrés Pereyra (transportes) y Timothy Irwin (anexo de Megaconcesiones).
- Capítulo 7: Silvia Valadares y Vanice Lirio do Valle.

El equipo también agradece a los funcionarios del gobierno - demasiado numerosos para mencionarlos individualmente - por su valiosa cooperación y asistencia para obtener la información. Anna Caristo, Natalia Ferreira-Coimbra, Ianina Rossi y Carlos Renato Silva de Lima brindaron útil asistencia en la investigación. El informe también se enriqueció con la eficiente asistencia de Patricia Chacon Holt en Washington y Jesica Zupnik en Buenos Aires. Patrick Temple y Rut Simcovitch aportaron servicios calificados de traducción.

Agradecemos a los pares a cargo de la revisión, Cristian Baeza (LCSHH), David Rosenblatt (DECPR), Douglas Andrew (IEF) y Harry Patrinos (LCSHE). También agradecemos a James Parks, Luis Servén, Jesko Hentschel, Juan Gaviria, José Irigoyen, Carlos Vélez, Philippe Durand, Andrés Pizarro, Alejandro Guerson y Daniel Pulido por proveer información o comentarios útiles sobre los borradores anteriores.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	VIII
MATRIZ DE OPCIONES DE POLÍTICA RECOMENDADAS.....	XXIII
1. DESCRIPCIÓN GENERAL	1
A. Antecedentes y motivación.....	1
B. Objetivos, alcance y organización del informe	4
2. TENDENCIAS Y ANÁLISIS FISCAL.....	6
A. Estructura y evolución del gasto público	6
B. Prociclicidad	11
C. Pasivos contingentes	17
3. PROTECCIÓN SOCIAL	19
A. Gasto en protección social de Uruguay	19
B. Pensiones a la vejez, muerte y discapacidad (OASDI)	21
C. Seguro de desempleo (SD) y programas de trabajo	28
D. Planes de transferencias en efectivo y en especie	30
4. SALUD	35
A. Estado de la salud, instituciones y gastos	35
B. Aspectos fiscales, financieros y de equidad	39
B. Aspectos fiscales, financieros y de equidad	40
C. Factores estructurales subyacentes.....	44
D. Opciones y recomendaciones.....	48
5. EDUCACIÓN	52
A. Instituciones educativas y gastos en educación	52
B. Educación pre-primaria, primaria y secundaria	54
C. Educación superior.....	62
6. INFRAESTRUCTURA	66
A. Logros y temas	66
B. Instituciones y opciones de política para servicios de infraestructura efectivos.....	71
7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	82
A. Introducción	82
B. Incorporación y desarrollo de carrera	83
C. Marco de compensación.....	86
D. Dotación de personal y gasto en salarios	89
8. IMPACTO FISCAL DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA	92
ANEXO I: ASPECTOS FISCALES DE LA MEGACONCESIÓN	99
APENDICE ESTADISTICO	107
REFERENCIAS	127

LISTA DE TABLAS

TABLA 1: INDICADORES ECONÓMICOS CLAVE	1
TABLA 2: GASTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (AÑOS SELECCIONADOS) (COMO PORCENTAJE DEL PIB)	7
TABLA 3: GASTO PÚBLICO SOCIAL (COMO PORCENTAJE DEL PIB).....	7
TABLA 4: EMPLEO EN LOS GOBIERNOS LOCALES	10
TABLA 5: DÉFICIT CONVENCIONAL, ACTUARIAL Y OCULTO (COMO PORCENTAJE DEL PIB) ..	18
TABLA 6: INDICADORES DE CRISIS EN PAÍSES EN RECESIÓN	21
TABLA 7: PLANES DE TRANSFERENCIA NO CONTRIBUTIVOS EN ESPECIE (2004)	33
TABLA 8: GASTO DEL MSP (EN MILLONES DE PESOS DE DICIEMBRE DE 2003)	39
TABLA 9: GASTOS POR TIPO DE CUIDADO DE LA SALUD (2000)	45
TABLA 10: PROVEEDORES DE EDUCACIÓN PRIVADOS Y PÚBLICOS SEGÚN EL NIVEL DE EDUCACIÓN (2002).....	52
TABLA 11: GASTO EN EDUCACIÓN (2003).....	53
TABLA 12: CARACTERÍSTICAS DE LOS DOCENTES SEGÚN EL NIVEL SOCIO-ECONÓMICO	58
TABLA 13: PRECIOS DE ENTREGA EN REFINERÍA (DICIEMBRE DE 2004)	68
TABLA 14: IMPUESTOS AL CONSUMO SOBRE PRODUCTOS DE PETRÓLEO SELECCIONADOS, ENERO DE 2004	68
TABLA 15: GASTO PÚBLICO EN LA RED VIAL (EN MILLONES DE US\$).....	69
TABLA 16: PERCEPCIÓN DEL NIVEL DE DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA (2003).....	72
TABLA 17: PORCENTAJE DE PERSONAL EN LOS RÉGIMENES DE CONTRATACIÓN (2002) (%) ..	84
TABLA 18: RELACIÓN COMPENSACIÓN PÚBLICA VS PRIVADA (%).....	86
TABLA 19: PORCENTAJE DEL SALARIO BÁSICO EN LA REMUNERACIÓN TOTAL (%)	87
TABLA 20: EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO	89
TABLA 21: IMPACTO FISCAL DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA	93

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO (2003)	6
FIGURA 2: GASTO SOCIAL, PAÍSES DE LA OECD Y PAÍSES LATINOAMERICANOS (1998) (COMO PORCENTAJE DEL PIB).....	8
FIGURA 3: GASTO PÚBLICO TOTAL (COMO PORCENTAJE DEL PIB)	8
FIGURA 4: GASTO DEL BPS(COMO PORCENTAJE DEL PIB)	10
FIGURA 5: GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN PAÍSES LCR Y OCDE SELECCIONADOS (1998) (COMO PORCENTAJE DEL PIB)	20
FIGURA 6: GASTO EN PENSIONES Y EL PERFIL DEMOGRÁFICO (1998)	22
FIGURA 7: ESTRUCTURA DEL SECTOR DE SALUD. POBLACIÓN URBANA DE URUGUAY (2003).....	36
FIGURA 8: QUINTIL FAMILIAR PER CÁPITA DE USUARIOS REGULARES DEL MSP (2003)	39
FIGURA 9: CANTIDAD DE CONSULTAS Y HOSPITALIZACIONES EN LOS SUBSISTEMAS DE LAS IAMC Y DEL MSP (2000-2003).....	40
FIGURA 10: SALDO OPERATIVO ANUAL AJUSTADO POR INFLACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURO DE SALUD (DISSE) DEL BPS (INGRESOS NETOS) (1993-2003).....	42
FIGURA 11: SALDO OPERATIVO ANUAL AJUSTADO POR INFLACIÓN DEL FNR (INGRESOS NETOS) (1993-2003).....	43

FIGURA 12: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN (COMO PORCENTAJE DEL PIB)	53
FIGURA 13: TASAS DE MATRICULACIÓN POR EDAD Y QUINTILES DE INGRESOS FAMILIARES IGUALADOS (1992-2003)	57
FIGURA 14: GRADUADOS COMO PORCENTAJE DE LA MATRICULACIÓN TOTAL DE LAS UNIVERSIDADES URUGUAYAS (1997-2001).....	63
FIGURA 15: CANTIDAD DE EMPLEADOS CADA 1000 CONEXIONES DE AGUA (2003).....	67
FIGURA 16: INVERSIÓN PRIVADA PROMEDIO (1990-2003) (COMO PORCENTAJE DEL PIB).....	73
FIGURA 17: EMPLEO DEL GOBIERNO GENERAL (COMO PORCENTAJE DEL PIB)	90

LISTA DE CUADROS

CUADRO 1: EXPERIENCIA DE URUGUAY EN MATERIA DE REGLAS FISCALES	15
CUADRO 2: LA CRISIS FINANCIERA DE 2002	19
CUADRO 3: LEY DE REFORMA DE PENSIONES DE 1995.....	24
CUADRO 4: PRÉSTAMOS MULTILATERALES EN EDUCACIÓN.....	54
CUADRO 5: ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO	55
CUADRO 6: LA MEGACONCESIÓN	70

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

1. Luego de casi una década de rápido crecimiento, Uruguay experimentó diversos shocks externos a partir de 1999 que dieron comienzo a una de las recesiones más severas en la historia del país. Su PIB se redujo casi un 8% en el período 1999-2001 y un 11% adicional en 2002. En 2002 el desempleo se disparó a 17% y el índice de familias en condiciones de pobreza creció de 17% a 24%. En respuesta, el gobierno de Uruguay ajustó la política fiscal mediante fuertes cortes en la inversión pública, nuevos impuestos a las jubilaciones y el congelamiento de los salarios del sector público. También devaluó el peso, estimulando el crecimiento económico: el PIB creció 2,2% en 2003 y 12% en 2004. Sin embargo, la devaluación aumentó notablemente los índices de endeudamiento de las familias, las empresas y el gobierno y agravó los desequilibrios bancarios. La relación deuda pública-PIB aumentó de 41% en 1999 a 109% en 2003 - en parte debido a los rescates de instituciones financieras por el gobierno - antes de disminuir a 101% en 2004.¹

2. De manera notable, sin embargo, Uruguay logró enfrentar una difícil crisis financiera y económica sin incurrir en mora a la vez que acumulaba nuevos pasivos contingentes manejables y en gran medida inevitables. No obstante, el país continúa siendo vulnerable a shocks externos. La deuda pública aún es muy alta y la financiación privada al gobierno uruguayo es costosa e incierta. El gobierno deberá generar un superávit fiscal primario sostenido de entre 3,5 y 4,0% del PIB para reducir gradualmente su vulnerabilidad económica. Las mejoras a la eficiencia y la eficacia² del gasto público serán clave para dicho esfuerzo. Este informe analiza algunas opciones de política para lograr dicho fin. Al final de este resumen se incluye una matriz de opciones de política y una opinión acerca de las prioridades en términos de incentivar el crecimiento económico, reducir la vulnerabilidad y/o aumentar las oportunidades para la población de menores recursos.

3. El informe se focaliza en los sectores sociales y de infraestructura, que concentran el grueso del gasto público y son clave para el crecimiento económico. También analiza dos temas que podrían reducir la vulnerabilidad y el daño de shocks futuros: la ciclicidad del gasto público y los pasivos contingentes. Finalmente, el informe discute la reforma de los servicios públicos ya que puede contribuir a mejorar la efectividad de los servicios públicos y el equilibrio fiscal.

¹ Las cifras de la deuda se basan en la nueva metodología de BCU tal como se detalla en www.bcu.gub.uy. Estas cifras difieren de las incluidas en otros informes del Banco Mundial que siguen la metodología del FMI.

² Aquí la eficacia del gasto mide el grado en el cual el gasto alcanza las metas deseadas, mientras que la eficiencia del gasto mide el nivel en el que se incurre el gasto a un menor costo.

Prociclicidad

4. Al igual que muchos países de la región, Uruguay ha adoptado una política fiscal procíclica. Durante los años de auge de 1990 a 1998, el balance consolidado del sector público fue negativo. Luego, en 2002, en el momento más profundo de la recesión, el gobierno se vio forzado a recortar el gasto público para hacer frente a una crisis financiera y fiscal cada más profunda. Esto no sólo exacerbó la recesión, sino que probablemente ha disminuido la eficiencia de la inversión pública y el crecimiento a largo plazo. Debido a que la raíz de las tendencias procíclicas de América Latina a menudo ha sido la presión política por incrementar el gasto durante los años de auge, algunos sugieren utilizar regulaciones fiscales para contener el gasto público. A pesar de que se ha demostrado que las leyes fiscales no son necesarias ni suficientes para castigar a los gobiernos derrochadores, pueden ayudar a mejorar la transparencia y la exigibilidad, especialmente si están bien diseñadas y son creíbles y están acompañadas por medidas que aseguren su cumplimiento.

5. Por lo tanto, Uruguay podría considerar crear leyes fiscales que sean flexibles en su estructura pero que sean difícil de cambiar a nivel legislativo. Podría considerar establecer una meta de balance del sector público ajustado por ciclos, como en Chile, o incorporar cierta flexibilidad, como en Brasil, reduciendo simultáneamente la prociclicidad. También es conveniente proponerse metas de superávit primario y de reducción de deuda. Para dificultar el ocultamiento o el encubrimiento de los gastos, la transparencia y las instituciones presupuestarias eficientes deben ir de la mano de leyes relacionadas con reglamentaciones fiscales (como en Brasil). Asimismo, el otorgamiento de mayor jerarquía a dichas leyes que al derecho consuetudinario también contribuye a su credibilidad. En Uruguay ello significaría incorporar las leyes sobre reglamentación fiscal en la constitución. Asimismo, debido a la reciente tasa de aumento del gasto a nivel de gobierno local, sería conveniente incluir a los gobiernos locales en dichas leyes, tal como lo hizo Brasil obteniendo resultados muy positivos. Finalmente, fijar sanciones por incumplimiento creíbles y fuertes como en Brasil podría aumentar la credibilidad.

Pasivos contingentes

6. El notable aumento en la relación deuda del sector público-PIB desde 1999 se debió principalmente al rescate de depositantes por parte del gobierno luego de la crisis bancaria y al aumento del valor de la deuda en pesos tras la devaluación. Ello fue consecuencia de la realización de los pasivos contingentes del gobierno: garantías del gobierno sobre los depósitos bancarios (explícitas e implícitas) y descalses de moneda, considerando que los ingresos del gobierno estaban denominados en su mayoría en pesos y sus deudas estaban casi enteramente denominadas en dólares. A pesar de que el gobierno acertadamente reconoció la deuda creada por la realización de los pasivos contingentes, es importante adoptar medidas para evitar futuras crisis.

7. En primer lugar, los recientes esfuerzos del gobierno por mejorar la administración de los bancos comerciales públicos y reforzar la supervisión de los bancos por parte del

Banco Central podría complementarse fortaleciendo la red de seguridad bancaria. Ello incluye adoptar medidas sobre las normas de prudencia y los procedimientos de supervisión bancaria, prestamista en última instancia y quiebra. También se podría considerar el fondeo del sistema bancario de garantía de los depósitos aprobado. En segundo lugar, se podrían tomar más medidas para reducir el alto nivel de dolarización de los activos financieros. El gobierno está intentando acertadamente promover los activos denominados en moneda local y/o indexados a precios locales en lugar de a monedas extranjeras. Sin embargo, el avance logrado hasta el momento ha sido modesto. La deuda pública continúa estando denominada prácticamente en su totalidad en dólares y las emisiones recientes de bonos indexados al IPC local han tenido que ofrecer altas tasas de interés. En tercer lugar, se podrían tomar medidas para que los organismos del gobierno publiquen sus estados contables en forma más puntual. Finalmente, también se debería considerar la compilación de un estado anual de todos los pasivos contingentes explícitos y los compromisos fiscales de los que se tenga conocimiento, incluyendo las partidas no presupuestarias, los fideicomisos, la deuda en mora y garantías; por ejemplo, en Turquía esta información se adjunta al presupuesto. Esto no sólo prepararía mejor al gobierno para la administración del presupuesto, sino que alertaría acerca de la posibilidad de que las partidas no presupuestarias descarrilen el presupuesto, haciendo menos probable que los formuladores de políticas las introduzcan.

Protección social

8. El sistema de protección social de Uruguay es más completo, en términos de los instrumentos de protección social que ofrece, y está mejor financiado que el de muchos gobiernos de la región. En comparación con otros países latinoamericanos, Uruguay posee planes de jubilación muy generosos, un programa de seguros de desempleo y numerosos planes de transferencias en efectivo y en especie para diversos grupos destinatarios. En los últimos años Uruguay destinó en promedio más del 18% del PIB a la protección social; las jubilaciones representaron aproximadamente tres cuartos de dicho monto, y las jubilaciones del sector público representaron 88%. Sin embargo, este sistema abarcativo y costoso no logró proteger adecuadamente a los ciudadanos de la pobreza durante la reciente crisis. Ello se debe en parte a la extraordinaria profundidad de la crisis y en parte a las fallas de diseño que atentan contra la eficiencia, la equidad y la eficacia de cada uno de sus tres principales componentes: (i) las jubilaciones, (ii) el seguro de desempleo y los programas de trabajo, y (iii) las transferencias en efectivo y en especie explicadas más adelante.

9. A pesar de que el sistema uruguayo de beneficios de jubilación, discapacidad y **pensión** ha reducido la pobreza en la vejez en forma sustancial, es uno de los más costosos del mundo. Esto se debe en parte a que en las primeras décadas del sistema jubilatorio, las reglas de incorporación al sistema eran laxas y los beneficios generosos. También contribuyeron otros factores. En primer lugar, a principios de la década del 90 se redujo significativamente la inflación, pero como las jubilaciones estaban indexadas a salarios inicialmente desactualizados, los beneficios aumentaron mucho más rápido que los precios. Ello explica en gran medida el aumento de 9 puntos porcentuales del PIB en el gasto de

pensiones entre 1985 y 2002. Asimismo, la indexación en base a salarios en lugar de precios exacerba la prociclicidad y no protege a la población de edad de los shocks externos negativos que reducen el salario real. En segundo lugar, algunos trabajadores lograron evadir aportes en los primeros años y cobrar una jubilación como si hubieran realizado aportes durante toda su vida laboral. En tercer lugar, la mayor expectativa de vida y el bajo índice de fertilidad han incrementado los costos más que los ingresos.

10. A pesar de que una importante reforma realizada por el gobierno en 1995 ha mejorado las perspectivas a largo plazo del sistema jubilatorio, el requisito de más años de trabajo y la imposibilidad de algunos trabajadores de realizar aportes todos los años podría excluir a muchos de la protección de la jubilación. Para dar respuesta a este tema y a la vez lograr ahorros fiscales y una mejor protección para la población, el gobierno podría considerar las siguientes opciones:

- Cambiar la indexación de las jubilaciones del método basado en la variación salarial al de variación de los precios;
- Ampliar la base salarial para tomar en cuenta en el cálculo de las jubilaciones el promedio de la totalidad de ingresos informados en lugar de sólo 10 años;
- Vincular la edad de jubilación a la mayor longevidad; y
- Permitir a los aportantes con menos de 35 años de aportes a jubilarse con una jubilación reducida a una edad menor a la actual (70 años).

11. Sólo 0,3% del PIB fue destinado a beneficios bajo el **seguro de desempleo** (SD) en 2003, a pesar de que el sistema es relativamente generoso en su concepción, al pagar 50% del sueldo dejado de percibir por un período de hasta seis meses a los trabajadores que hayan realizado aportes en los doce meses anteriores a la pérdida del empleo. Los beneficios no disminuyen a lo largo del período de seis meses y el programa está focalizado adecuadamente. El bajo costo se explica por su baja cobertura - sólo 17% de los desocupados al comienzo de la reciente crisis. Aunque este bajo nivel de cobertura no es excepcional, los trabajadores sin protección en otros países pueden optar por una transferencia de efectivo o programas de trabajo directo o “**workfare**”. Las transferencias de efectivo en Uruguay son por montos pequeños y hasta 2003 no existían programas de trabajo a cambio de subsidios. Asimismo, dada la magnitud de la crisis económica reciente, la limitación de los seis meses de cobertura resultó ser inadecuada.

12. Para mejorar la protección contra el desempleo, sería aconsejable ampliar el programa de trabajo, que ha sido muy bien conceptualizado en su evaluación inicial. En segundo lugar, el gobierno podría eliminar la práctica de ofrecer beneficios de desempleo a trabajadores “suspendidos” en industrias estacionales, quienes en la actualidad obtienen beneficios por desempleo cuando no hay trabajo sin ser desvinculados de sus empleadores. Si esto fuera demasiado difícil de hacer a nivel político, se podrían aplicar cargos contra las empresas en función del uso que hacen del SD para dicho fin. En tercer lugar, el gobierno podría introducir beneficios decrecientes por cada mes adicional de desempleo, mejorando

así los incentivos de búsqueda de empleo. Si, además de estas medidas, se pudieran eliminar las ampliaciones arbitrarias y discrecionales en los períodos de los beneficios, se podría crear un espacio fiscal para ampliar la cobertura a más de seis meses e incluir otros sectores, tales como los empleados domésticos.

13. En los últimos años, Uruguay destinó aproximadamente 0,3% del PIB a su **plan de transferencia de efectivo** conocido como Asignaciones Familiares. Inicialmente abierto exclusivamente a hijos de empleados del sector formal, la flexibilización de los requisitos de admisión en 2000 y 2004 para incluir a las familias pobres aumentó la cobertura a aproximadamente la mitad de la población menor de 18 años. Debido a sus modestos beneficios y los elevados costos de transacción, el programa está autofocalizado. Para mejorar el programa, y a la vez mejorar los resultados en materia de salud y educación para las familias más pobres, se podrían tomar medidas para: (i) ampliar el programa para incluir a todas las familias pobres con hijos menores de 18 años; (ii) identificar las medidas administrativas para reducir los costos de transacción y a su vez mejorar la focalización; y (iii) verificar el cumplimiento de condiciones relativas a la asistencia escolar y la realización de controles médicos periódicos.

14. Uruguay destina aproximadamente 0,4% del PIB a diversos **planes de asistencia alimenticia**, cuyos objetivos consisten generalmente en la redistribución del ingreso o en las mejoras nutricionales. Generalmente las “pérdidas” son escasas y la cobertura es relativamente buena. Sin embargo, las transferencias son pequeñas. Asimismo, la administración descentralizada y sin coordinación de los programas conduce a la superposición y la duplicación. Las economías de escala tampoco son aprovechadas. Muchos de los planes nutricionales se basan en una excesiva dependencia de granos refinados y azúcar que exacerba la obesidad y los problemas de las enfermedades crónicas. Finalmente, el uso de alimentos en lugar de efectivo para lograr la redistribución del ingreso tiende a ser costoso y podría derivar en el desarrollo de mercados secundarios de productos alimenticios.

15. Se podrían mejorar los resultados en materia de pobreza y nutrición bajo los planes de transferencias en especie mediante: (i) la consolidación de programas con objetivos nutricionales bajo una única agencia del gobierno y las mejoras a su contenido nutricional; (ii) el reemplazo de planes alimentarios orientados a la redistribución mediante transferencias de efectivo, logrando la consolidación con un plan de Subsidios Familiares ampliado; y (iii) la modificación de los planes que no tengan un objetivo nutricional o de redistribución claro para: (a) focalizarse exclusivamente en el 40% de las familias más pobres y/o (b) incluir granos enteros, vegetales y frutas en lugar de granos y azúcar refinados.

Salud

16. Los indicadores de salud de Uruguay se encuentran entre los mejores de la región, en parte debido a la elevada cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, la educación básica universal y la cobertura universal de los servicios de salud. Los dos

prestadores principales del sector de la salud son ASSE, que administra la vasta red de hospitales, centros de salud y clínicas dependientes del Ministerio de Salud - generalmente sin cargo - a la mayoría de la población pobre y las entidades sin fines de lucro, entidades privadas con planes de medicina prepaga llamadas IAMC, que ofrecen una canasta de servicios de salud amplia aunque no explícita por una tarifa mensual plana, que exigen coseguro para servicios ambulatorios y complementarios (excluyendo la hospitalización). Las IAMC atienden principalmente a personas de buena posición económica. Todos los uruguayos tienen acceso al FNR, una entidad de interés público no gubernamental que contrata las prestaciones de 17 servicios específicos de tecnología compleja y costo elevado en centros médicos especializados llamados IMAE, algunos de los más significativos siendo también las IAMC. Otros actores importantes también son el directorio de DIGESA, organización dependiente del Ministerio de Salud - encargada del cuidado preventivo y de establecer y velar por el cumplimiento de las regulaciones en materia de cuidado de la salud - y el BPS, que administra un plan global de seguro de la salud financiado principalmente por un impuesto salarial que cubre a aproximadamente 16% de la población. Otros prestadores son los sistemas de atención de las fuerzas armadas y la policía, diversos aseguradores privados, un hospital de clínicas, un hospital perteneciente a la agencia de reaseguros del gobierno y clínicas administradas por empresas del estado.

17. A pesar de que los indicadores de salud de Uruguay son buenos, existe una elevada y creciente incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles, tales como enfermedades cardiovasculares, diabetes y cáncer. Los altos indicadores de salud de Uruguay se pagan caro; se destina casi 11% del PIB al sector, un porcentaje muy alto a nivel internacional. Una serie de factores contribuyen a los costos altos: un balance inadecuado entre cuidado preventivo y curativo, deficiencias regulatorias, duplicación y fragmentación excesivas, deficiencias de gestión exacerbadas por organizaciones superpuestas y la captación de rentas de los médicos, y la excesiva dependencia de los servicios de especialistas. Asimismo, hay una importante falta de equidad en la financiación del cuidado de la salud.

18. Para dar respuesta a estos problemas, es necesario reducir la fragmentación del sistema de cuidado de la salud e incrementar la efectividad de los incentivos financieros y regulatorios. Las opciones incluyen desde: (i) mejoras en los incentivos y regulaciones actuales preservando esencialmente la organización actual del sistema; hasta (ii) un modelo de aseguramiento único "virtual" (un sistema reformado que resguarda a los aseguradores múltiples, pero todos sujetos al mismo juego de reglas con respecto a los paquetes de beneficios, portabilidad de beneficios, y acceso a los proveedores públicos y privados); hasta (iii) un asegurador único real, análogo, por ejemplo, al sistema del Servicio Nacional de Salud británico o francés. Mas allá del lineamiento estratégico específico escogido por el Gobierno, hay al menos cinco grupos de acciones clave de reforma que el Gobierno podría considerar al avanzar hacia un sistema de cuidados de salud que ofrezca incentivos adecuados a todos los actores, mejorando la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad fiscal.

19. Primero, es aconsejable incrementar sustancialmente los recursos destinados al **cuidado preventivo**. Las campañas para promover un estilo de vida más saludable - principalmente a través del ejercicio, la reducción del consumo de tabaco y alcohol y una

dieta más saludable - podría redundar en ahorros en gastos de salud en el futuro y simultáneamente mejorar la calidad de vida, evitando o postergando las enfermedades. Estas acciones podrían complementarse con medidas para la detección temprana de riesgos de enfermedad. El aumento de los impuestos al tabaco y al alcohol, que generaría el beneficio adicional de disminuir el consumo, podría financiar todos los recursos adicionales para el cuidado preventivo.

20. Segundo, se podría analizar **el marco regulador deficiente** que no ofrece incentivos adecuados para controlar los costos o la calidad. El sistema regulador se caracteriza por la fragmentación y la aplicación inconsistente. Se podría simplificar y alinear más con los objetivos del sector. Se podría considerar la posibilidad de revisar la forma de determinar las primas de seguro de salud- para hacerlas prospectivas y vinculadas a los costos y a un paquete de beneficios definido, en lugar de retrospectivas y dependientes de los gastos. Otra alternativa a futuro también podría ser la revisión del sistema actual de ajuste por riesgo. Es necesario dar poder a los consumidores dentro del sistema, como medio para colocar a los proveedores y aseguradores bajo mayor riesgo financiero, otorgando así un mayor incentivo a los proveedores y aseguradores para ocuparse de la calidad del cuidado de la salud y el control de los costos. También se podría considerar la posibilidad de reinstaurar el derecho de los afiliados del BPS con las IAMC a cambiar de IAMC. Asimismo se podría autorizar a la ASSE, junto a otros prestadores del sector de la salud, a competir con las IAMC en la prestación de seguro de salud a todos los usuarios, incluyendo a los afiliados del BPS. Esto haría que los proveedores de servicios de salud estén más orientados al consumo y a la vez podría fomentar la eficiencia. El MSP podría considerar la posibilidad de introducir una mayor calidad en las regulaciones de la salud (por ejemplo, la calidad técnica/médica de la revisión del servicio, la recertificación), e informar públicamente en forma periódica, accesible y fácil de entender por los consumidores, la calidad de los indicadores de desempeño en materia de cuidado de la salud de las organizaciones del sector. También se podría considerar la posibilidad de modificar las regulaciones del mercado de trabajo de los médicos. Dichas regulaciones incentivan el empleo múltiple, elevan los costos evitando que las organizaciones de salud ejerzan control adecuado sobre los costos de personal y deterioran la calidad del cuidado de la salud.

21. Tercero, varias medidas podrían mejorar la **administración y el presupuesto del sistema de cuidado de la salud**. Por ejemplo, ASSE podría reforzar el cuidado primario aumentando significativamente la cantidad de médicos de cabecera, quienes podrían resolver la gran mayoría de casos a un costo menor a los de los especialistas y ayudaría a concentrar mayor atención y recursos en el cuidado preventivo y la educación. También se podría considerar la posibilidad de revitalizar el programa DAPS, cuyo objetivo consiste en reforzar la red local de cuidados primarios, u otro programa similar focalizado en el cuidado primario. Se podrían mejorar las asignaciones presupuestarias de los hospitales públicos sujetando la asignación del nivel de recursos a los hospitales a criterios per cápita y de producción. Los hospitales se beneficiarían con una mayor autonomía para administrar sus recursos, contratar personal, retener parte de sus aranceles y promover la venta de servicios. Los contratos son un instrumento efectivo para dar incentivo a este

esfuerzo, haciendo que el gobierno otorgue gratificaciones a los equipos de gestión sujetos a la condición de que cumplan objetivos cuantitativos y cualitativos predeterminados.

22. Finalmente, para reducir el uso excesivo de los **servicios de especialistas**, se podrían institucionalizar las recientes reformas exitosas en la estructura, gerenciamiento y procesos del FNR. En estrecha relación con las actividades de promoción de la salud de DIGESA, se podrían ampliar temporariamente las funciones de FNR para incluir también la financiación y/o la implantación de actividades de cuidado preventivo que reducen la necesidad de costosos procedimientos médicos futuros. Sería un disparador de cambios de estilo en la práctica tradicional médica (*modelo de atención*) de Uruguay. Es aconsejable establecer límites de tiempo para dicha iniciativa y adoptarla como parte de un paquete, introduciendo simultáneamente mayor distribución de la carga financiera en el sistema de salud del BPS para dichos servicios, con el fin de incentivar el desarrollo de una estructura de incentivos que lleve a prestar mayor atención a la prevención y la promoción.

Educación

23. Los indicadores de educación básica de Uruguay se encuentran entre los más altos de América Latina: las tasas de alfabetización y matriculación para la escuela primaria son prácticamente universales, mientras que las tasas de matriculación para la escuela secundaria son satisfactorias. Sin embargo, se podría mejorar la calidad de la educación medida por el rendimiento de los estudiantes en evaluaciones nacionales e internacionales. En las evaluaciones nacionales de aprendizaje más recientes, un tercio de los estudiantes del último año de la escuela primaria no lograron demostrar el dominio de la lengua y más de la mitad no aprobó matemáticas en las evaluaciones nacionales de rendimiento estudiantil. Asimismo, menos del 40% de los estudiantes de tercer año de la escuela secundaria pudieron expresarse correctamente en forma escrita y sólo 45% aprobó la prueba de matemáticas. Bajo el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), en el cual se evalúa el nivel de conocimientos de jóvenes de 15 años de los países participantes, los estudiantes uruguayos mostraron un mejor desempeño que los de otros países latinoamericanos, aunque un peor nivel que los provenientes de países de ingresos medios y avanzados fuera de la región. El índice de deserción de la escuela secundaria es alarmantemente alto: menos de la mitad de los estudiantes que ingresan a la escuela secundaria terminan el programa de seis años y sólo un quinto lo finaliza en seis años. La brecha en los índices de graduación de la escuela secundaria, el acceso a la educación superior y el desempeño en el aprendizaje entre los estudiantes de sectores más favorecidos y menos favorecidos continúa siendo significativa.

24. Recientemente el gobierno se ha concentrado en ampliar la infraestructura escolar, aumentando el horario escolar, evaluando el desempeño de los estudiantes y ofreciendo nuevas oportunidades de capacitación para los maestros. Estos son pasos importantes hacia la mejora en la calidad y equidad de la educación. El gasto público en educación ascendió a sólo 3,6% del PIB en 2003, un aumento significativo desde 1995. Sin embargo, el gasto de Uruguay en educación pública es menor al del promedio de América Latina (4,6%) y significativamente menor al promedio de los países de ingresos altos (5,3%).

25. Los recursos adicionales por sí solos no producirán las mejoras deseadas en cuanto a acceso, equidad y calidad de la educación. Las mejoras en la entrega de los servicios educativos, incluyendo el fortalecimiento de la estructura organizativa e institucional del sistema educativo son importantes para asegurar que los recursos adicionales sean utilizados en forma efectiva. La educación pública de Uruguay está en manos de dos instituciones independientes: la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), responsable de la administración de instituciones de educación primaria, secundaria y técnica, y la Universidad de la República (UdelaR), la única universidad pública de la nación. El Ministerio de Educación tiene autoridad legal para establecer políticas en el sistema educativo, aunque en la práctica dicho rol se encuentra limitado.

26. Dentro del ámbito de ANEP, la educación primaria, secundaria y técnica son administradas en forma separada, cada una por un consejo independiente compuesto por miembros designados a nivel político. Los tres consejos reportan al Consejo Directivo Central (CODICEN) compuesto por cinco miembros designados por la legislatura. La organización de la estructura de conducción en tres consejos directivos separados deriva en la compartimentación del sistema educativo, impidiendo la planificación global y deteriorando la efectividad de ANEP. La revisión de la administración de la educación en Uruguay se debería concentrar en simplificar la estructura de ANEP y así permitir una mejor planificación y administración del proceso educativo como un continuo desde la escuela preescolar hasta la graduación del secundario. Una opción sería fortalecer el rol del director de ANEP con respecto a los consejos directivos. Asimismo, el fortalecimiento del rol de creación de políticas del Ministerio de Educación puede contribuir a dar una mayor coherencia al sistema.

27. Existe una percepción general de que la pobreza puede ser una causa importante de los índices de deserción en los jóvenes de 14 a 17 años. Asimismo, la investigación indica que muchos estudiantes abandonan los estudios en el quinto año porque no alcanzan el nivel necesario para pasar los exámenes. Esto señala la necesidad de desarrollar métodos de enseñanza más efectivos y estrategias escolares orientadas a retener a los jóvenes de 14 a 17 años en la escuela. Si la pobreza es la principal causa de deserción de la escuela secundaria, se podría considerar la introducción de transferencias condicionales de efectivo para las familias de ingresos bajos, junto con programas escolares diseñados para retener a los jóvenes en el colegio.

28. La evidencia indica que el proceso por el cual los maestros son seleccionados, asignados a las escuelas y remunerados podría contribuir a una baja calidad e inequidad en la entrega de los servicios educativos. En particular, los incentivos inadecuados en la profesión docente generan altas tasas de ausentismo y bajo desempeño de los docentes, especialmente en las escuelas que atienden a la población desfavorecida. Una manera de reducir estos problemas sería reformar la orientación de la carrera docente e introducir varios programas de promoción en base a la evaluación sistemática del desempeño y la asunción de nuevas responsabilidades tales como la formación de nuevos docentes.

29. La asignación de docentes a las escuelas también es un tema importante desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad. Bajo el sistema actual, los docentes

seleccionan la escuela que desean en función de la antigüedad. Como resultado, los docentes nuevos y los que poseen un menor nivel de educación terminan en las escuelas “menos deseables” que, en muchos casos, son las que reciben a la población más vulnerable. Esas mismas escuelas generalmente tienen un índice más elevado de rotación de docentes. Se necesita más información para comprender mejor de qué manera el sistema de asignación de docentes a escuelas afecta la calidad y la equidad de la educación.

30. La educación técnica es especialmente problemática en Uruguay, tanto en términos de calidad como de equidad, debido a que la percepción general es que constituye una educación de menor nivel para quienes tienen un desempeño pobre. En la actualidad, aproximadamente el 80% de los graduados de escuelas primarias ingresan al sistema tradicional de escuela secundaria y 20% eligen la escuela secundaria técnica/vocacional. A pesar de que los estudiantes graduados de escuelas técnicas tienen mayor posibilidad de empleo que los graduados de escuelas secundarias, obtienen menores ingresos promedio que los graduados de escuelas secundarias tradicionales. Asimismo, la mayoría de los estudiantes que continúan estudios universitarios poseen estudios secundarios tradicionales en lugar de técnicos. Una opción para la reforma de la escuela técnica sería eliminar el primer ciclo de educación técnica y reemplazarlo por un programa de educación secundaria tradicional. Ha sido difícil avanzar con esta propuesta, en parte debido a la estructura administrativa de ANEP, bajo la cual la educación técnica es responsabilidad de un consejo independiente que hace difícil cerrar la brecha entre educación técnica y educación secundaria tradicional. Finalmente, se debería fortalecer la relación entre educación técnica y el mercado laboral para mejorar la calidad y relevancia de las escuelas técnicas.

31. El acceso a la educación terciaria en Uruguay es mucho más limitado que a la educación primaria o secundaria. En consecuencia, una gran mayoría de los estudiantes universitarios provienen de familias de altos ingresos. Ello genera serias preguntas sobre la equidad en el acceso a la educación superior así como el gasto público asignado al sector, ya que los recursos públicos canalizados hacia la educación terciaria benefician en gran medida a las familias de los tramos de ingresos más elevados. Para remediar los problemas de inequidad, se podría considerar un plan de becas ampliado para jóvenes de familias de ingresos bajos. Al mismo tiempo, a los estudiantes de universidades del estado les lleva mucho más tiempo completar sus estudios de lo esperado o estipulado en los programas. Para mejorar la efectividad educativa y la eficiencia a nivel de costos, se podría considerar la posibilidad de mejorar los incentivos para que los estudiantes cursen una cantidad mínima de materias por año y finalicen sus estudios universitarios dentro de un marco de tiempo razonable. Una opción consiste en aumentar el requisito para poder continuar siendo considerado como estudiante, por ejemplo exigiendo a los estudiantes que aprueben una cantidad mínima de cursos por año, y al mismo tiempo ofrecer un sistema de respaldo para los estudiantes de familias más pobres para que puedan concentrarse en sus estudios sin tener que trabajar.

32. También se puede mejorar la calidad de la universidad creando un organismo nacional de acreditación que evalúe programas en las universidades públicas y privadas. De ese modo se ofrecería información útil a los consumidores y se ayudaría a crear centros de excelencia. También ayudaría a Uruguay a cumplir sus obligaciones con el

MERCOSUR. Para ofrecer un mayor incentivo para mejorar la calidad y la acreditación, el gobierno podría considerar aportar fondos públicos a las universidades públicas y privadas que cumplan ciertas normas, como ya se ha hecho bajo sus Programas de Desarrollo Técnico, y ofrecer becas en base al mérito y la necesidad, que puedan ser utilizadas en cualquier universidad acreditada.

Infraestructura

33. La infraestructura de Uruguay - definida ampliamente en este informe para incluir tanto a los servicios públicos (electricidad, telecomunicaciones, agua, servicios cloacales y gas natural) como al transporte (red vial, ferroviaria, aeropuertos y puertos marítimos) - está bien desarrollada en general y sus residentes tienen buen acceso a los servicios. Una encuesta reciente determinó que los uruguayos están segundos detrás de Chile entre los países latinoamericanos seleccionados en cuanto a su percepción de la calidad de su desarrollo de infraestructura. La mayoría de los proveedores de servicios de infraestructura son monopolios públicos a precios fijados por el gobierno para generar ingresos fiscales. Todos los años desde 1992 las empresas del estado del sector de infraestructura han generado superávit operativo y efectuado transferencias fiscales al presupuesto de entre 0,1% y 1,6% del PIB por año.

34. A pesar de estos logros, Uruguay aún enfrenta desafíos en la prestación de servicios de infraestructura. Por ejemplo, a pesar de que la cobertura de los servicios de agua es excelente, la cobertura de los servicios sanitarios es menos satisfactoria, y el grueso de quienes no tienen acceso a dichos servicios utilizan otros métodos sanitarios. El suministro de electricidad está sujeto a riesgos debido a la alta dependencia del país de la energía hidroeléctrica, la limitada capacidad de la red de transmisión de importar electricidad de Brasil, y la falta de confiabilidad del suministro desde Argentina. A pesar de que el costo de las llamadas de larga distancia ha ido disminuyendo hasta alcanzar los niveles internacionales, el suministro de servicios de telefonía de mayor valor, incluyendo internet, es todavía inadecuado. Los precios de muchos productos de petróleo son elevados y la cobertura de gas natural es baja. A pesar de que la experiencia con la concesión de parte de la red vial ha sido positiva, existe posibilidad mejorar aún más el diseño de la concesión. A pesar de que la red ferroviaria es costosa, varias líneas no están operando, la velocidad de los trenes es muy baja y los descarrilamientos son frecuentes. Y aunque los servicios de puertos marítimos y de aeropuertos han mejorado sustancialmente, hay posibilidad de una mayor expansión y mejoras en los servicios.

35. Para resolver en forma efectiva estos desafíos es necesario contar con una orientación clara de política y nuevas inversiones significativas, particularmente en generación de energía e infraestructura sanitaria. Este último aspecto es especialmente importante debido a la disminución de la inversión pública durante la crisis. Un mejor marco de política y regulaciones y mejoras en el gobierno corporativo son ingredientes clave para enfrentar estos desafíos. El marco regulatorio actual a menudo envía señales poco claras y contradictorias a las empresas del gobierno y a los potenciales inversores privados. Con respecto al marco de política, el gobierno podría definir o aclarar: (i) el

grado, la forma y las reglas que determinen la participación privada en la infraestructura (PPI); (ii) la financiación de obligaciones de servicio universal y subsidios para ciertos grupos de consumidores, preferentemente haciendo uso de mecanismos de subsidio transparentes en lugar de subsidios cruzados; (iii) las reglas para establecer precios en segmentos de monopolio; y (iv) las reglas que determinen la estructura de la industria (nivel de desarticulación) y el marco de competencia bajo el que operan diversos segmentos de la industria. En la mayoría de los casos, la implantación de estas iniciativas de política implicarían la modificación o emisión de leyes específicas para cada sector, preferentemente luego de un debate de política constructivo. El fortalecimiento de los organismos de política existentes para energía, agua y servicios sanitarios, red vial y ferroviaria y la creación de un nuevo organismo de políticas para el área de comunicaciones podría ayudar a lograrlo.

36. Con respecto al marco regulador, la eficacia de los servicios de infraestructura podría mejorarse modificando las leyes para que los reguladores sean independientes del Ejecutivo y para que se eliminen las disposiciones legales tales como las que otorgan al Ejecutivo la facultad de pasar por alto a los reguladores o de destituir a los directores de organismos reguladores. La posibilidad de dicha intervención dificulta un objetivo importante del marco regulador - hacer que las reglas del juego sean claras y transparentes. Éste es un tema constitucional; en ese sentido el gobierno podría considerar otorgar a los organismos reguladores la facultad de fijar tarifas aún para los segmentos de monopolio, aunque ello exigirá un cambio constitucional. También es importante fortalecer la autoridad establecida para defender la competencia en Uruguay haciéndola más independiente, fortaleciendo a su personal y recursos e incrementando las multas que puede aplicar. Es importante aclarar la relación entre los reguladores sectoriales y la autoridad de competencia, ya que en la actualidad existe cierta superposición de funciones.

37. A pesar de que el gobierno corporativo mejoraría como resultado de las reformas de política y el marco regulador, la aplicación de las leyes existentes relativas a la competencia técnica de los directores de empresas del estado podría mejorar aún más el gobierno corporativo. Para asegurar que los directores no sean designados con criterio político, se podría prohibir que se postulen hasta que haya transcurrido al menos un ciclo electoral. También se podría hacer que sus mandatos no concuerden con los ciclos electorales.

38. Seguramente se mejorará aún más la eficiencia cuando los reguladores y el Ejecutivo cuenten con información de desempeño adecuada sobre la cual se puedan basar las decisiones tarifarias y cuando los consumidores puedan tomar decisiones informadas acerca de los servicios que adquieren, con la capacidad de elegir entre proveedores o hacer que los proveedores monopólicos asuman la responsabilidad con respecto a la calidad y los precios. Para ello, es esencial la disseminación rápida y pública de indicadores de desempeño y parámetros de comparación internacionales, tanto metas ex-ante y resultados ex-post, sobre todos los operadores de servicios públicos. Un sistema de contabilidad regulatoria uniforme contribuiría a asegurar la transparencia para las empresas de servicios públicos con el fin de que no manipulen datos para presentar un panorama que sea favorable a sus intereses. Los estándares uniformes permitirían la separación vertical y

horizontal de las cuentas, reduciendo la posibilidad de que un operador dominante excluya a los nuevos participantes y ofreciendo una herramienta efectiva para regular a los operadores privados.

39. Finalmente, la mayor transparencia y responsabilidad de los organismos reguladores podría ayudar a garantizar el cumplimiento de sus estatutos; también podría mejorar la satisfacción de los consumidores y los contribuyentes. Las medidas adoptadas por URSEA y URSEC para incorporar las principales propuestas relativas a leyes, decretos y regulaciones en sus procesos de consulta pública han tenido un efecto muy positivo en el contenido y la aceptabilidad política de las leyes resultantes. Sería recomendable hacer extensivas dichas prácticas de consulta pública y responsabilidad al resto de los organismos de formulación de políticas y de regulación del sector de infraestructura.

Administración pública

40. Como porcentaje de la población, el empleo en la administración pública de Uruguay es uno de los más elevados de América Latina. Sus indicadores en materia de salud, educación, respeto a las normas jurídicas y efectividad del gobierno también se encuentran entre los más altos. Aún así, se considera que Uruguay probablemente no esté obteniendo servicios en proporción a sus gastos gubernamentales. Ello se podría explicar en parte mediante incentivos inadecuados que percibe la administración pública y la baja productividad de su personal. A su vez, esto podría ser el resultado de que se presta insuficiente atención al mérito en el desarrollo de carrera e inequidades salariales considerables.

41. En 1995 se introdujo la primera fase de una importante reforma de la administración pública. Se logró aumentar la productividad reduciendo la duplicación y la nómina, especialmente mediante generosos incentivos al retiro, una mayor tercerización y el congelamiento de las contrataciones de empleados bajo la nómina, que comprende 70% de la administración pública y no pueden ser despedidos sin la aprobación del Congreso. Otro personal del gobierno es contratado bajo convenios - ya sea permanentes o temporarios, a pesar de que la mayoría de los contratos temporarios se renuevan automáticamente y el personal temporario a menudo realiza tareas de naturaleza permanente. A pesar de que se puede despedir fácilmente al personal contratado, por motivos políticos o culturales, en general ello no se lleva a cabo en la práctica. Por lo tanto, el sistema no ofrece flexibilidad en la contratación de personal ni facilidad para el despido de personal redundante o de bajo desempeño.

42. Un primer paso para lograr una mayor flexibilidad y armonización en la nómina sería llevar a cabo una evaluación profunda y completa de las actividades y puestos que merecen ser ocupados por personal permanente y los que pueden ser ocupados por personal temporario. Luego de la evaluación, se podría abandonar la distinción entre empleados bajo la nómina y trabajadores con contrato permanente. Luego todo el personal competiría por puestos en base a criterios de contratación más claros, y sólo una persona podría ocupar cada puesto, a diferencia de lo que sucede actualmente. Se establecerían

reglas para el desarrollo de carrera y criterios de contratación transparentes y responsables y de ese modo los trabajadores bajo contrato permanente tendrían las mismas oportunidades formales de carrera que el personal bajo la nómina. Los contratos temporarios entonces no deberían exceder un año de plazo y requerirán un proceso de revisión formal y justificación para su ampliación, al término del cual el trabajador bajo contrato sería automáticamente cesanteado.

43. Una segunda fase de la reforma de la administración pública fue lanzada en 2000, creando dos sistemas de información de gestión, SR y SCOT, que brindan datos sobre descripción de puestos, horas trabajadas y remuneración total. Luego de realizar ajustes en base a las horas trabajadas, la educación y la experiencia, se determinó que los empleados del sector público estaban sobre-remunerados en los puestos de menor calificación y sub-remunerados en los más calificados. La evaluación también mostró grandes variaciones de remuneración en trabajos similares entre los ministerios, lo que explicaría la baja motivación de algunos empleados y el hecho de que un sexto de los empleados públicos tenga un segundo empleo.

44. Para dar respuesta a estas inequidades horizontales y verticales en la remuneración de la administración, sería aconsejable centralizar el sistema de compensación, otorgando menos poder de decisión a los gerentes de línea y más al comité central establecido para dicho fin. El comité podría establecer claros criterios estándar y objetivos para la evaluación de todos los empleados, al menos a nivel de la Administración Central, y mejorar los paquetes de remuneración, asignando menos peso a los componentes no salariales. Dicho comité también podría contribuir a mejorar la evaluación de desempeño, haciendo mayor uso de objetivos por unidad relativos a la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios para evaluar al personal y ofrecer un panorama general de la evaluación de los gerentes de línea. La disponibilidad de información a través de SR y SCOT es esencial para lograr esta reforma. A pesar de que los sistemas están bien avanzados en los ministerios, existen brechas y el sistema no ha sido implantado en las entidades autónomas o descentralizadas, o en el poder judicial. Llevar los sistemas a estas partes adicionales de la administración pública sería una prioridad lógica para elevar la responsabilidad y transparencia.

45. Teniendo en cuenta la pequeña población de Uruguay y sus loables resultados en indicadores de salud y educación así como en la efectividad del gobierno y las normas jurídicas, es difícil sostener que la administración pública de Uruguay esté sobredimensionada. Sin embargo, existe evidencia de que el gasto en salarios es más alto de lo que debería ser. Primero, los empleados menos calificados reciben una mayor remuneración que sus contrapartes del sector privado. Segundo, debido a la demanda cambiante, existen situaciones de exceso y escasez de personal en las unidades, a menudo dentro del mismo ministerio, debido a que no existen mecanismos institucionales para facilitar el movimiento de personal de una unidad a otra. Tercero, existe abundante evidencia de baja productividad en muchas posiciones.

46. Para considerar estos temas se deberán profundizar las reformas cuyo fin sea identificar, aclarar y publicitar los objetivos y tareas desempeñadas por diversas unidades

administrativas. Sería útil contar con observadores independientes externos que supervisen y brinden asesoramiento sobre esta reforma. El esfuerzo actual ha tenido resultados positivos pero depende en gran medida del criterio del gerente de la unidad, que puede ser subjetivo en su evaluación. Un enfoque más equilibrado ayudaría a identificar mejor si las destrezas y el nivel del personal de las diferentes unidades es demasiado alto o bajo y el grado en el que los empleados públicos podrían ser reasignados o capacitados nuevamente para satisfacer las necesidades.

Conclusiones

47. Para sostener el crecimiento a largo plazo y reducir la pobreza, Uruguay se ha comprometido acertadamente a incrementar su superávit primario a 4% del PIB en el mediano plazo. Ello exigirá importantes reformas de política, especialmente las orientadas a reducir la vulnerabilidad de la economía a shocks futuros y a mejorar la eficiencia del gasto público. A su vez, esto probablemente exigirá mejores políticas y reglamentaciones en los sectores sociales y de infraestructura. A pesar de que algunas de las medidas para mejorar la eficiencia y reducir los costos también reducirán la inequidad y generarán oportunidades para los pobres, las mejoras al bienestar social exigirán incrementar el gasto fiscal en diversas áreas. La reforma jubilatoria ofrece el mayor potencial para crear el espacio fiscal para financiar los mayores gastos, mientras que las reformas cuyo fin es mejorar la efectividad de la administración pública pueden contribuir a la implementación de reformas y a mejorar a los servicios para los ciudadanos uruguayos.

MATRIZ DE OPCIONES DE POLÍTICA RECOMENDADAS

Objetivos	Opción de política <i>Prociclicidad</i>	Prioridad
Reducir la vulnerabilidad anteshocks externos	Crear reglas fiscales flexibles y creíbles	A
	Mejorar la transparencia y las instituciones presupuestarias	A
<i>Pasivos contingentes</i>		
Evitar crisis financieras	Continuar las reformas bancarias y regulatorias, incluyendo mejoras a la red de seguridad bancaria	A
	Reducir la dolarización de la deuda pública	M
	Exigir la presentación más puntual de estados financieros	A
	Compilar el estado de pasivos públicos	A
<i>Jubilaciones</i>		
Crear espacio fiscal	Cambiar la indexación de salarios a precios	A
Mejorar la protección social para la población de edad	Ampliar el período de aportes utilizado para calcular la jubilación inicial	M
Reducir la prociclicidad	Vincular la edad de jubilación al incremento de la longevidad	M
	Permitir el beneficio de una jubilación menor con menos años de aporte	M
<i>Seguro de desempleo</i>		
Ampliar la cobertura a los empleados domésticos y por períodos más largos	Ampliar el programa de trabajo (“workfare”)	M
	Eliminar los beneficios de los trabajadores estacionales	M
	Introducir beneficios decrecientes en el tiempo	B
	Eliminar las ampliaciones arbitrarias de los períodos de beneficios	B
<i>Planes de transferencias</i>		
Mejorar la cobertura de las familias pobres	Ampliar las transferencias de efectivo a todos los pobres y a la vez disminuir el costo de transacción y mejorar la focalización	A
Mejorar el contenido nutricional de los programas	Establecer el carácter condicional de la educación y la salud	
Reducir la duplicación y mejorar la focalización	Consolidar los programas nutricionales en especie y mejorar su contenido nutricional	A
	Incorporar programas alimenticios al plan ampliado de subsidios familiares	M
<i>Salud</i>		
Mejorar los servicios y resultados en materia de salud	Ampliar las actividades de cuidado preventivo en forma significativa	A
	Mejorar las regulaciones e introducir una mayor competencia entre los aseguradores y los proveedores	A
Reducir los costos de salud	Reducir la dependencia de FNR y los servicios de médicos especialistas	M
	Introducir un programa de acreditación, rematriculación y segunda opinión y un sistema regulatorio y de información orientado al consumidor	A
	Mejorar los presupuestos de los hospitales públicos relativos a la infraestructura y equipamiento	M
	Establecer contratos de gestión y vincular los presupuestos de los hospitales al nivel de servicios prestados	M

Objetivos	Opción de política	Prioridad
	Educación	
Mejorar la eficiencia administrativa	Reformar la estructura y los sistemas de gestión de ANEP Reforzar el rol del director de escuela	A
Reducir la tasa de deserción en la escuela secundaria	Introducir transferencias de efectivo condicionales, combinadas con programas basados en escolaridad para retener a los jóvenes en la escuela	A A
Reducir la inequidad en la calidad de la escuela y los resultados	Introducir incentivos para que los docentes trabajen en escuelas que reciban a la población menos favorecida y asignar más recursos a escuelas que reciben a la población pobre	A
Mejorar la calidad y la relevancia de la escuela secundaria y vocacional	Reforzar los vínculos entre las escuelas secundarias/ vocacionales y el sistema terciario y/o el mercado laboral	
Mejorar la eficiencia y la equidad de la educación terciaria	Mejorar los criterios de evaluación y responsabilidad y aumentar el uso de pruebas estándar Establecer el requisito de continuar siendo estudiante ofreciendo a la vez un programa de becas para estudiantes de familias pobres Crear una agencia de acreditación para las universidades	B B M
		B
	Infraestructura	
Aclarar y fortalecer la política y el marco regulatorio de los órganos reguladores	Diseñar e implementar políticas que aumenten la eficiencia luego de su análisis Crear o reforzar los organismos de políticas	A A
Mejorar el gobierno corporativo	Reforzar los organismos regulatorios y otorgarles mayor independencia, transparencia y responsabilidad	A
Tener una separación más clara en la responsabilidad por la política, la regulación y la operación	Exigir el cumplimiento de leyes en los Directorios y hacerlos menos políticos y más responsables por rendir cuentas Diseñar, implantar y hacer público un sistema de información de indicadores de desempeño para las empresas de servicios públicos	A M
	Servicio Civil	
Aumentar la flexibilidad en la contratación y desvinculación de empleados	Clasificar todos los puestos como permanentes o temporarios Integrar al personal bajo contrato permanente con el personal de la nómina	M M
Corregir inequidades	Centralizar el sistema de remuneraciones y reducir la inequidad horizontal y vertical	M
Mejorar la motivación y la productividad del personal	Mejorar la evaluación de desempeño Extender los sistemas de información a las entidades autónomas	A A

Referencia: Prioridad: A = Alta
M = Media
B = Baja

1. DESCRIPCIÓN GENERAL

A. ANTECEDENTES Y MOTIVACIÓN

1.1. La población de Uruguay de 3,4 millones registró un PIB per cápita de US\$3.300 en 2003. Hace sólo medio siglo, el ingreso per cápita de Uruguay era equivalente a 125% del de Italia medido sobre la base de paridad de poder de compra; en 2000 era de tan sólo 45%.³ Sin embargo, la dinámica de la población de Uruguay se mantuvo más cerca de Europa Occidental que de América Latina: la expectativa de vida es de 75 años, la tasa de crecimiento de la población es de 0,6% y su población está envejeciendo.

1.2. La década del 90 era prometedora. Entre 1990 y 1998, el PIB per cápita creció a un índice promedio anual de 3,4% en términos reales; la inflación descendió de más de 100% a 10,8%; la deuda pública como porcentaje del PIB descendió de 53,5% a 29,0%, en parte debido a la condonación de deuda bajo el Plan Brady. A pesar de que el desempleo permaneció en un nivel elevado (cerca de 10%), esto en si mismo fue un logro importante considera la apertura de la economía y la reducción del empleo público permanente (Tabla 1).

**Tabla 1: Indicadores económicos clave
1990-1998**

	(promedio)	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crecim. real del PIB (%)	3.9	0.3	5.0	4.5	-2.8	-1.4	-3.4	-11.0	2.2	12.3
Desocupación (%)	9.7	8.5	11.4	10.1	11.3	13.6	15.3	17.0	16.9	13.1
Inflación (tasa de crecim. anual del IPC, %)	53.7	112.5	19.8	10.8	5.7	4.8	4.4	14.0	19.4	9.2
Tipo de cambio real, incl. Arg. y Brasil ^a	109.3	131.1	97.1	95.8	86.9	89.4	89.4	87.6	114.5	116.6
Tipo de cambio real, excl. Arg. y Brasil ^b	119.7	181.5	91.5	89.6	90.2	90.2	94.3	132.1	167.2	172.9
Dolarización (% de depósitos en US\$)	87.8	88.6	88.2	87.8	89.4	90.5	92.7	93.9	93.6	92.0
Riesgo país ^c	134	151	108	201	188	215	237	1365	1173	562
Saldo BdeP en cuenta corriente (% PIB)	-1.0	1.8	-1.2	-2.1	-2.4	-2.8	-2.7	3.0	-0.5	-0.8
Saldo consolidado sector público (% PIB) ^d	-1.3	-2.4	-1.4	-0.9	-4.0	-4.1	-4.3	-4.1	-3.2	-1.8
Saldo primario (% PIB) ^e	1.3	2.7	0.6	1.3	-1.5	-1.3	-1.2	0.3	2.9	3.5
Deuda pública (% PIB)	33.8	53.5	27.4	29.0	40.8	45.5	54.3	92.7	108.7	100.9

a/ Nueve países: Argentina, Brasil, Francia, Alemania, Holanda, Italia, Japón, Reino Unido y EE.UU. Calculado con precios mayoristas. Fuente: BCU.

b/ Siete países: Francia, Alemania, Holanda, Italia, Japón, Reino Unido y EE.UU. Calculado con precios mayoristas. Fuente:

c/ Disponible desde 1994

d/ Fuente: BCU. Datos preliminares por el ejercicio 2004

e/ Fuente: "Informe de Coyuntura" IECON, varios años. Datos preliminares por el ejercicio 2004

f/ Aviso importante: la serie hizo un corte en 1999, debido a un cambio metodológico.

Fuente: BCU, INE, Informes de Coyuntura del IECON y República AFAP.

1.3. Sin embargo, en este período también comenzaron a aparecer signos de vulnerabilidad económica. Primero, Uruguay no pudo escapar de la fuerte apreciación de la moneda que caracterizó a toda la región durante los 90. La apreciación del peso

³ Heston, Summers, y Aten (2002)

uruguayo frente al dólar y las monedas europeas, sumada a la liberalización bajo el MERCOSUR, contribuyó a aumentar notablemente las importaciones. Asimismo, Uruguay se volvió cada vez más dependiente de las exportaciones a Brasil y Argentina, cuyas monedas estaban aún más apreciadas que el peso uruguayo. Segundo, la apreciación del peso creó un pasivo contingente en la economía cada vez más dolarizada de Uruguay. La mayoría de las familias, empresas y el gobierno se endeudaron principalmente en instrumentos denominados en dólares a pesar de que sus ingresos estaban mayormente denominados en pesos. A fines de los 90, más de la mitad de los pasivos bancarios estaba en manos de no residentes, principalmente argentinos. El descalce de la moneda y los vencimientos hacía políticamente difícil para el gobierno devaluar el peso en forma significativa. Las regulaciones prudenciales inadecuadas y la supervisión bancaria débil, especialmente para el crédito intermediado por entidades financieras públicas que representaba casi la mitad del crédito total, permitieron que los descalces persistieran.

1.4. Tercero, los déficits fiscales continuaron durante los años de crecimiento, aumentando la deuda pública e incrementando la dependencia de los mercados de capitales. Los déficits se generaron en gran medida por los rápidos aumentos de los gastos en jubilaciones, que aumentaron 3,4 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 1998. El gasto público no financiero creció 43% en términos reales entre 1990 y 1998, significativamente más que el crecimiento de 26% del PIB. Este comportamiento procíclico del gasto durante la reactivación económica redujo la capacidad del gobierno de aumentar el gasto para evitar la recesión. El gasto del sector público no financiero representó más de un tercio del PIB, mientras que los pasivos contingentes del sector público financiero contribuyeron a la vulnerabilidad.

1.5. El desempeño respetable del crecimiento llegó a un final abrupto en 1999, cuando Uruguay experimentó una serie de shocks externos que dieron inicio a lo que sería una de las recesiones más severas de su historia. Su PIB se redujo casi un 8% en el período 1999-2001 y un 11% adicional en 2002. El desempleo se disparó a 17% en 2002 y el índice de familias en condiciones de pobreza creció de 16,7% en 1998 a 23,7% en 2002. Debido a que las familias pobres eran más numerosas, los pobres representaban 31% de la población en 2002.

1.6. Ya debilitada por el contagio de la crisis Tequila, la crisis Asiática, el default de Rusia y los precios agrícolas en baja, la economía de Uruguay entró en recesión a principios de 1999 luego de la devaluación del real brasileño. A esto se sumó la recesión de Argentina, un país que posteriormente sufrió una crisis de proporciones mayores abarcando la deuda, el sistema bancario y la moneda. Como resultado, las exportaciones de Uruguay a Brasil disminuyeron fuertemente y las exportaciones de servicios de turismo a Argentina y los servicios financieros colapsaron.

1.7. La pesificación⁴ de los depósitos bancarios en Argentina, el congelamiento de los depósitos a la vista, y la reprogramación de los depósitos a plazo fijo en ese país causó

⁴ Conversión de los depósitos denominados en dólares a pesos al tipo de cambio establecido por el gobierno en contravención de las obligaciones contractuales.

diversas corridas en los bancos uruguayos, inicialmente por parte de los argentinos, que retiraron los fondos para sus gastos y posteriormente por los uruguayos preocupados por la solidez financiera de sus propios bancos. La situación se vio exacerbada por el fraude descubierto en dos grandes bancos privados, las pérdidas masivas del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y la enorme cantidad de préstamos irregulares de la banca pública. Durante los primeros nueve meses de 2002, el sistema bancario de Uruguay perdió más de la mitad de sus depósitos.

1.8. En respuesta a estos shocks externos, el gobierno uruguayo inicialmente ajustó su política fiscal mediante fuertes recortes en la inversión pública, nuevos impuestos jubilatorios y el congelamiento de los salarios del sector público. También aceleró el ritmo de depreciación de la moneda, eventualmente permitiendo al peso flotar libremente. La cotización del peso frente al dólar disminuyó de 10,9 en enero de 1999 a 27,2 a fines de 2002, a pesar de que la estricta política fiscal mantuvo la inflación acumulada bajo control (Tabla 1). La fuerte depreciación del peso aumentó la relación de deuda de las familias, las empresas y el gobierno y agravó los desequilibrios bancarios. La relación deuda pública-PIB aumentó de 29% en 1998 a 92% en 2002. Al mismo tiempo, la prima promedio anual de riesgo país aumentó de 201 puntos básicos en 1998 a casi 2000 puntos básicos por sobre los bonos del tesoro de EE.UU. a principios de 2002, alcanzando un promedio de 1365 puntos básicos ese año. Como resultado de los mayores pagos de intereses y el costo de la asistencia del gobierno para estabilizar el sistema bancario, el déficit fiscal global aumentó notablemente a más de 4% del PIB por año en el período 1999-2002.

1.9. En agosto de 2002, el gobierno negoció un paquete de rescate de emergencia con instituciones internacionales por un monto cercano a los US\$ 4 mil millones, equivalente a un tercio del PIB correspondiente a 2002. El paquete estaba sujeto a diversas medidas, *entre otras*: (i) la conversión de un déficit primario de 1,2% del PIB en 2001 a un superávit primario de 3.0% del PIB en 2003 y 4,0% del PIB en el mediano plazo, (ii) la liquidación de los bancos privados insolventes, (iii) la reestructuración del BHU, (iv) la reprogramación de los depósitos en dólares en los bancos públicos, y (v) el respaldo total de los depósitos a la vista en los bancos públicos intervenidos. Estas medidas lograron detener la corrida bancaria aunque exacerbaron el problema a mediano plazo de los pesados pagos del servicio de deuda a instituciones multilaterales y poco hicieron por el tema de las grandes amortizaciones de bonos a los tenedores privados de títulos con vencimiento en 2003-2006.

1.10. Para dar respuesta al problema de la deuda soberana, el gobierno logró prorrogar el Acuerdo Standby con el FMI a principios de 2003 y suscribió un canje global de deuda en mayo de 2003 que prorrogó el vencimiento promedio de prácticamente la totalidad de la deuda de mercado en cinco años a las bajas tasas de interés en vigencia antes de la crisis. Estas medidas aportaron el alivio necesario en materia de flujos de efectivo y redujeron la prima de riesgo país de 1800 puntos básicos en marzo de 2003 a 700 puntos básicos en junio de 2003. En el marco de políticas fiscales y financieras prudentes, el crecimiento económico alcanzó 2,5% en 2003 y 12,3% en 2004, en parte debido al crecimiento del sector de bienes transables originado en la fuerte depreciación del peso. También contribuyeron algunos factores externos, tales como el aumento de los precios internacionales de las exportaciones agrícolas de Uruguay, la fuerte recuperación de

Argentina, las bajas tasas de interés internacionales y un dólar internacionalmente más débil. Sin embargo, a pesar de la reducción de su relación de deuda a 89% en 2004, Uruguay continúa siendo vulnerable, tanto a cambios en los factores externos como al respaldo continuo de las organizaciones multilaterales—respaldo que depende del cumplimiento de las metas fiscales y las reformas estructurales.

1.11. Ante la falta de reformas estructurales, es probable que el superávit fiscal tienda a disminuir con el transcurso del tiempo. Esto se debe principalmente a: (i) un aumento en el gasto público procíclico, especialmente en las jubilaciones, que están indexadas en función de los salarios; (ii) la necesidad de reestablecer la inversión en infraestructura pública debido a las limitadas expectativas de participación privada en infraestructura en Uruguay; y (iii) el impacto de una población que envejece en el gasto público de jubilaciones y salud. Únicamente en un escenario de reformas estructurales sería posible lograr y mantener un excedente fiscal primario en el rango de 4% del PIB que sea consistente con la sostenibilidad de deuda. Se necesitan reformas para lograr las metas fiscales e incentivar el crecimiento a través de medidas que mejoren la eficiencia. Incluso bajo este escenario optimista, se prevé que la deuda pública disminuirá, aunque lo hará gradualmente, lo que implica un cierto grado de vulnerabilidad a posibles shocks durante la transición. En este contexto, será fundamental reducir el nivel de endeudamiento y asegurar el cumplimiento de las metas fiscales a mediano plazo (Banco Mundial, 2005).

B. OBJETIVOS, ALCANCE Y ORGANIZACIÓN DEL INFORME

1.12. El objetivo principal de este informe es identificar políticas para mejorar la efectividad, la eficiencia y la equidad del gasto público, un aspecto crucial para que Uruguay genere el tipo de superávit fiscal necesario para la estabilidad macroeconómica y la solvencia fiscal, cumpliendo a la vez los objetivos sociales y de infraestructura esenciales. Sin estabilidad macroeconómica, los esfuerzos por estimular el crecimiento liderado por el sector privado y generar empleo—factores clave para la reducción sostenida de la pobreza—difícilmente tendrán éxito. Sin la percepción de que los servicios a los que se destina el gasto público son eficientes, justos y efectivos, es posible que el gobierno enfrente dificultades para implantar la agenda de reformas u obtener ingresos.

1.13. Un segundo objetivo consiste en ayudar a generar consenso sobre las reformas del gasto público propuestas. Un aporte al debate de política sería particularmente útil para el nuevo gobierno que asumió el poder en marzo de 2005. Un paso hacia la creación de consenso ya fue tomado con la organización de talleres antes de las elecciones de 2004 en áreas claves del informe. También ayudaría la discusión pública de los temas cubiertos en este informe—especialmente con los formuladores de políticas pero también con el público en general. Un tercer objetivo es de tipo interno. El Banco Mundial exige la revisión periódica del gasto público de los países prestatarios. El Directorio Ejecutivo del Banco desearía contar con información acerca de la sostenibilidad del programa fiscal del gobierno, la eficiencia con la que el gobierno gasta su dinero y las reformas previstas, alguna de las cuales pueden estar respaldadas bajo operaciones futuras del Banco. Otras organizaciones financieras internacionales también están muy interesadas en ampliar su entendimiento de la agenda de reformas del gasto público.

1.14. Para que el estudio sea manejable, solamente se considera el gasto público no financiero y el análisis sectorial se concentra en los sectores sociales y la infraestructura que son clave para el crecimiento y la reducción de la pobreza y representan al grueso del gasto público. No se incluye en este estudio el análisis del gasto del gobierno subnacional, que ha crecido rápidamente en los últimos años pero aún representa menos de un séptimo del gasto del gobierno, principalmente debido a la falta de información detallada confiable. Se ha incluido en este informe la administración del gasto público y, en particular, la capacidad de las entidades presupuestarias de planificar e implantar el gasto público. Tanto el Banco Mundial como el BID han considerado este tema recientemente en diferentes estudios (Banco Mundial 2005 y Schick 2004). La sostenibilidad de la deuda también ha sido excluida de este informe debido a que se ha considerado en el mismo estudio reciente del Banco Mundial.

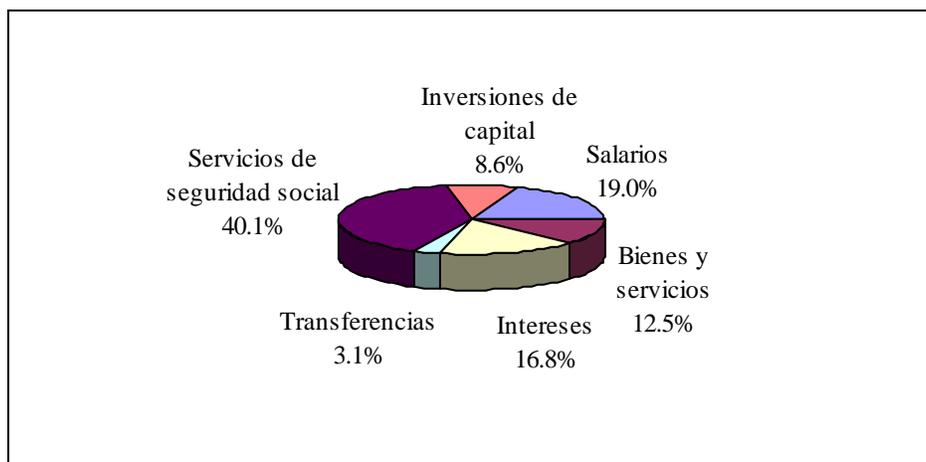
1.15. El informe está dividido en los siguientes capítulos: el Capítulo 2 analiza las principales tendencias fiscales de la última década y considera temas relativos a la prociclicidad del gasto público y los pasivos contingentes. Los Capítulos 3 a 6, que forman el núcleo del informe, contienen un análisis y recomendaciones para mejorar la eficiencia, equidad y eficacia del gasto público en la protección social (jubilaciones, seguro de desempleo, programas de asistencia social), salud, educación e infraestructura, respectivamente. El Capítulo 7 analiza temas relativos a la administración pública con el fin de mejorar la entrega de servicios bajo limitaciones presupuestarias. Finalmente, el Capítulo 8 estima el impacto fiscal directo de las opciones de política recomendadas.

2. TENDENCIAS Y ANÁLISIS FISCAL

A. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

2.1 El sector público no financiero (PNFS) de Uruguay, compuesto por el gobierno central, la seguridad social, los gobiernos locales y las empresas públicas, gastaron más de un tercio del PIB en los últimos años, partiendo de 28,5% del PIB en 1990 (Tabla 2).⁵ El grueso correspondió al gasto corriente, mayormente seguridad social, salarios e intereses. A su vez, la inversión de capital representó menos de 9% del gasto público total en 2003 (Figura 1).

Figura 1: Composición del gasto público (2003)



Fuente: Informe al poder ejecutivo. Evolución de la Economía Uruguaya y Programa Monetario, Banco Central del Uruguay.

2.2 El gasto en seguridad social solamente alcanzó un promedio de más de 15% del PIB en los últimos años (Tabla 3). En contraposición, el gasto público en salud y educación representa apenas tres puntos porcentuales del PIB cada uno, sin incluir dos puntos porcentuales del PIB destinados al instituto de seguridad social del gobierno (BPS) para la contratación de servicios de seguro de salud privados para los trabajadores del sector privado.

2.3 En 1998, el año más reciente para el que existen estadísticas comparables para la mayor selección de países, el gasto público de Uruguay en los sectores sociales era aproximadamente comparable al del Reino Unido, Grecia, España y Nueva Zelanda (Figura 2). Uruguay superó ampliamente a sus vecinos latinoamericanos en el gasto

⁵ De acuerdo con las convenciones contables del gobierno uruguayo, el gasto corriente de las empresas públicas no se incluye en el gasto del SPNF.

público, ya que destinó a los sectores sociales 5,7 puntos porcentuales del PIB más que Costa Rica, el siguiente país que más gasta en el sector social, y 7,7 puntos porcentuales del PIB más que Brasil, incluso antes del recorte de las jubilaciones públicas realizado en dicho país.⁶

**Tabla 2: Gasto del sector público no financiero (años seleccionados)
(como porcentaje del PIB)**

	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003
Gasto actual	24.5	26.0	26.8	30.7	31.8	32.1	29.9
Salarios	7.4	6.2	7.0	7.8	8.0	7.6	6.2
Bienes y servicios	3.1	3.5	3.4	4.2	4.7	4.3	4.1
Intereses	1.8	1.4	1.3	1.2	2.5	4.1	5.5
Transferencias	1.1	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1	1.0
Servicios de seguridad social	11.1	13.8	14.1	15.6	15.6	15.1	13.1
Inversiones de capital	4.0	4.0	4.1	3.6	3.8	2.7	2.8
Gobierno general	2.2	2.3	2.4	2.1	2.0	1.7	1.5
Empresas públicas	1.9	1.6	1.7	1.5	1.8	1.0	1.3
Gasto total	28.5	30.0	30.9	34.3	35.6	34.8	32.7

Fuente: Informe al poder ejecutivo. Evolución de la Economía Uruguaya y Programa Monetario, Banco Central del Uruguay (varios años).

Tabla 3: Gasto público social (como porcentaje del PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003
Educación	3.2	3.1	3.3	3.3	3.2
Salud	3.0	3.1	3.0	3.0	2.8
Seguridad social y asist.	15.7	15.9	15.9	15.9	13.8
Vivienda y serv. comunit.	2.8	2.7	2.6	2.4	2.2
Otros	0.8	0.5	0.6	0.5	0.5
TOTAL	25.4	25.3	25.5	25.1	22.4

Fuente: OPP, 2004

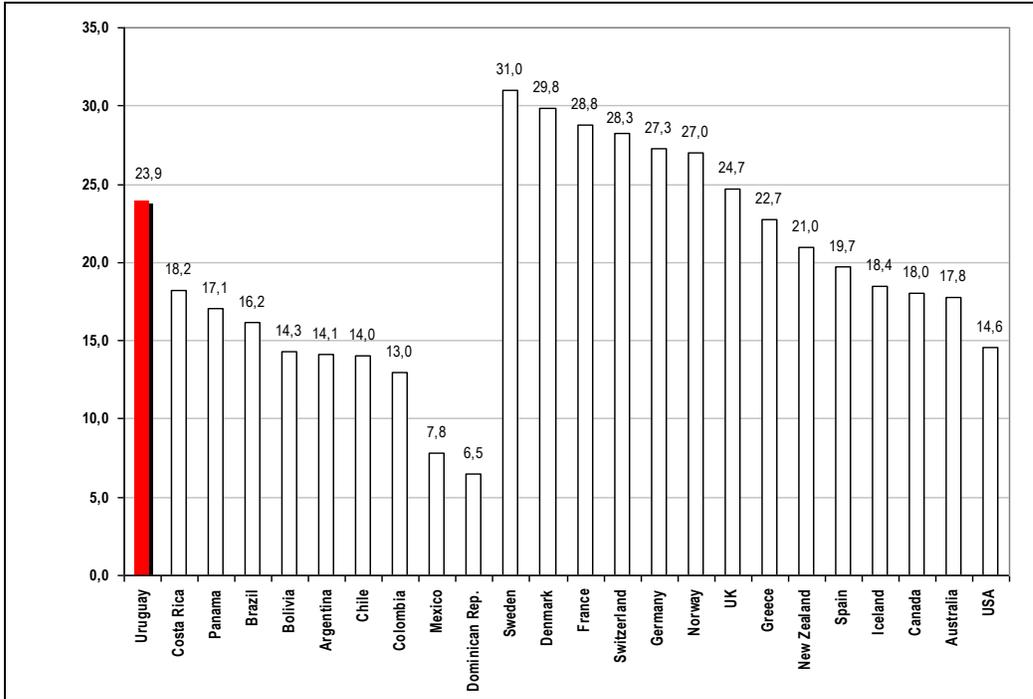
2.4 El gasto público durante los años de gran crecimiento, entre 1992 y 1998, fue procíclico, y aumentó de 27,2% del PIB a 30,9% del PIB (Figura 3). Esto se debió casi exclusivamente a aumentos en el porcentaje de salarios y jubilaciones (Tabla B1). La política salarial pública fue procíclica durante los años de crecimiento. Debido a que los pagos de jubilaciones están indexados en función de los salarios, el gasto en jubilaciones también fue procíclico.

2.5 El gasto público como porcentaje del PIB continuó aumentando durante los años de recesión 1999-2001, posiblemente como resultado de políticas anticíclicas en vista de lo que se percibía como un shock temporario. Sin embargo, en forma contraria a dicha

⁶ Debido a las diferentes metodologías y clasificaciones de cada país, las cifras deberían considerarse como una guía aproximada.

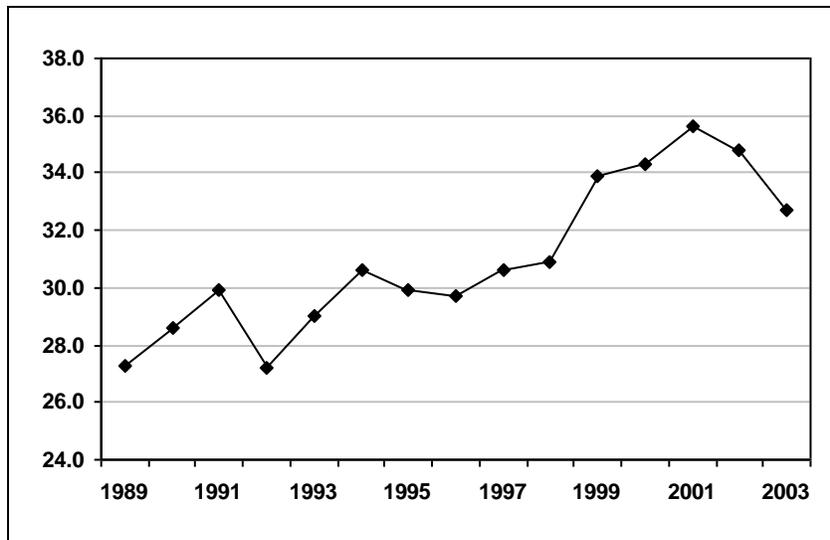
opinión, se produjo una fuerte contracción en el gasto público de capital durante la recesión (Tabla 2).

**Figura 2: Gasto social, países de la OECD y países latinoamericanos (1998)
(como porcentaje del PIB)**



Fuente: Banco Mundial (SIMA) y OCDE.

Figura 3: Gasto público total (como porcentaje del PIB)



Fuente: Informe al poder ejecutivo. Evolución de la Economía Uruguaya y Programa Monetario, Banco Central del Uruguay (varios años).

2.6 La política anticíclica tuvo un final abrupto en 2002 tras la fuerte devaluación y un enorme aumento de la deuda por intereses del gobierno. La crisis bancaria de 2002, marcada por salidas de capitales y la pérdida de acceso a la financiación privada voluntaria, enfrentó al gobierno de Uruguay a una decisión difícil. Tomó la decisión políticamente dolorosa de realizar un ajuste fiscal para restablecer la sostenibilidad fiscal y el crecimiento a largo plazo, en lugar de incurrir en cesación de pagos de su deuda y generar pasivos contingentes. Por lo tanto, el gobierno adoptó una postura fiscal muy restrictiva en medio de una de las recesiones más profundas y largas jamás vistas. Aunque el PIB disminuyó 11% en 2002, el gasto público cayó aun más, a pesar del fuerte incremento en el gasto por intereses luego de la devaluación y la asunción de pasivos en sistema bancario equivalentes a 12% del PIB en 2002. A pesar de que el gasto corriente sin devengamiento de intereses cargó con el peor peso del ajuste en términos absolutos, el gasto público de capital sufrió un recorte proporcional más profundo (Tabla 2) en línea con la experiencia de otros países latinoamericanos en dificultades fiscales. Simultáneamente, la deuda pública creció de 54% del PIB en 2001 a un asombroso nivel de 111% del PIB en 2003, siendo el mayor aumento el de los acreedores multilaterales (Tabla B3)⁷.

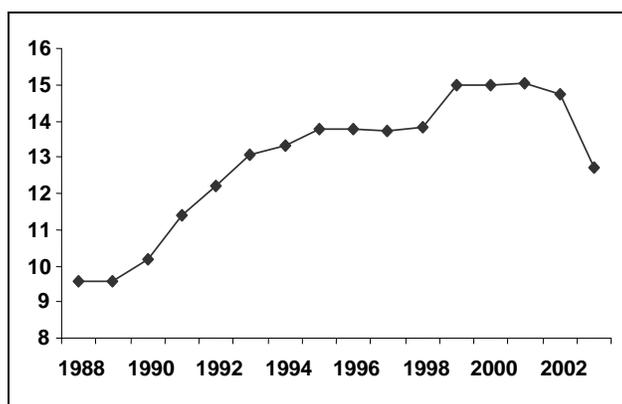
2.7 Las cuatro ramas del sector público uruguayo mostraron un patrón procíclico durante el ciclo reciente, sin embargo cabe destacar algunos aspectos específicos. La principal institución de seguridad social, el BPS, incrementó su gasto como porcentaje del PIB en 4,8 puntos porcentuales entre 1990 y 1999 y los redujo en 2,3 puntos porcentuales entre 1999 y 2003 (Figura 4 y Tabla B3). Esto no sólo refleja el comportamiento procíclico de las jubilaciones como resultado de su indexación en función de los salarios sino también el escaso peso de los programas de asistencia social, característico en la mayoría de los países en desarrollo - LDCs - (Gavin y otros, 1996).⁸ El seguro de desempleo es el único programa del BPS que muestra anticiclicidad, pero es también demasiado pequeño para contrarrestar la prociclicidad de las jubilaciones (Tabla B4).

2.8 Los gobiernos locales se mostraron particularmente expansivos durante el período de rápido crecimiento económico que experimentó Uruguay en los noventa. El gasto total de los gobiernos locales aumentó de 2,7% del PIB en 1990 a 4,1% del PIB en 1998 (Tabla B6). Medido en dólares corrientes, el aumento fue aun más notable: Montevideo, que concentra aproximadamente la mitad de la población, gastó 3,9 veces más en 1998 que en 1990 (Tabla B7). El resto de los gobiernos locales del país considerados en su conjunto (conjuntamente “el interior”) incurrieron en un gasto 3,4 veces mayor. Durante este período, el PIB en dólares aumentó 2,4 veces. Sin embargo, durante los años de recesión de 1999-2002, el gasto del gobierno local en dólares corrientes cayó 38% en el interior y 41% en Montevideo (Tabla B7). El PIB en dólares también disminuyó 43% durante este período.

⁷ Las cifras relativas a la deuda se basan en la nueva metodología del BCU según se indica en www.bcu.gub.uy. Estas cifras difieren de las incluidas en otros informes del Banco Mundial que adoptan la metodología del FMI.

⁸ La indexación desfasada de las jubilaciones con respecto a los salarios explica en gran parte la prociclicidad. Debido a que la inflación disminuyó rápidamente durante la primera mitad de los 90, el ajuste desfasado generó un aumento en el valor real de los pagos de jubilaciones precisamente durante la fase de expansión.

Figura 4: Gasto del BPS (como porcentaje del PIB)



Fuente: en base a los datos del BPS y BCU.

2.9 En promedio, el gasto en salarios representó casi la mitad del gasto del gobierno local tanto en el interior (entre 1989 y 2000) como en Montevideo (entre 1990 y 1997, los últimos años para los que se publicaron estos datos) (Tabla B6 y Tabla B7). Sin embargo, las tendencias en materia de empleo entre 1985 y 2002 son muy diferentes; en Montevideo el empleo cayó 36% mientras que en el interior aumentó 34% (Tabla 4). La vivienda y los servicios a la comunidad representaron el mayor porcentaje de los gastos del sector (Tabla B8).

2.10 La tendencia creciente del gasto local es particularmente preocupante debido a que existe poca evidencia de transferencia de servicios a los gobiernos locales durante este período. Al igual que otros gobiernos latinoamericanos durante la década del noventa, el Congreso de Uruguay y el ejecutivo sancionaron leyes para lograr una mayor descentralización. Sin embargo, a diferencia de muchos otros países de la región, hubo escasa transferencia real del control o de la responsabilidad por los servicios públicos a los gobiernos locales de Uruguay. Esto sugiere que probablemente hayan aumentado las ineficiencias en la entrega de servicios a nivel local. Sin embargo, es difícil obtener conclusiones o realizar recomendaciones debido a la falta de información confiable a nivel de gobierno local.

Tabla 4: Empleo en los gobiernos locales

	1985	1993	2002
Total	34159	37629	36050
Montevideo	13903	11791	8930
Interior	20256	25838	27120

Fuente: OPP

2.11 En resumen, Uruguay ha logrado hacer frente a una difícil crisis financiera y económica sin generar mora asumiendo únicamente pasivos contingentes en gran medida inevitables y manejables (ver más información en el capítulo correspondiente). Esto es notable debido a la envergadura de la crisis bancaria de Uruguay. Como resultado, las

perspectivas de crecimiento a largo plazo han mejorado. Sin embargo, no se debería subestimar la vulnerabilidad fiscal de Uruguay. A pesar del crecimiento del 12,3% del PIB en 2004, la deuda pública aún representaba 89% del PIB a fin de año y la financiación privada voluntaria al gobierno de Uruguay es costosa y aún incierta. El análisis de la sostenibilidad fiscal sugiere que el Gobierno deberá generar un superávit fiscal primario de aproximadamente 4% del PIB en el mediano plazo para reducir su relación deuda-PIB y disminuir su vulnerabilidad económica.⁹ La reorientación del gasto público y la mejora de su eficacia y eficiencia son clave para este esfuerzo. Lograr esa meta y a su vez mejorar la equidad es el desafío al que se enfrenta el nuevo gobierno. Este informe presenta algunas opciones de política para ayudar al gobierno a enfrentar el desafío.

B. PROCICLICIDAD

Problema y causas

2.12 El comportamiento fiscal procíclico de Uruguay descrito anteriormente es típico en los países latinoamericanos (Gavin, y otros, 1996; Talvi y Végh, 2000; entre otros). La incapacidad de muchos gobiernos de generar superávit en los años de crecimiento, especialmente como resultado de las presiones políticas por gastar, hace necesario realizar un ajuste fiscal en épocas de recesión. Uruguay no ha sido la excepción: durante los años de auge (1990 a 1998), el balance consolidado del sector público se mantuvo negativo.¹⁰ Luego, en 2002, en el peor momento de la profunda recesión de Uruguay, se recortó el gasto público, especialmente la inversión pública, que ya había sido recortada desde el comienzo de la recesión. Este comportamiento fiscal procíclico no sólo exacerbó la recesión y afectó a los programas sociales, probablemente haya alterado la eficiencia de la inversión pública y el crecimiento a largo plazo.

2.13 La teoría keynesiana es partidaria del gasto público anticíclico, mientras que la teoría neoclásica apoya el gasto público acíclico. Uruguay siguió una política procíclica. Antes de sondear cómo se puede hacer menos procíclico el gasto de Uruguay, es necesario comprender las causas de la prociclicidad fiscal de Uruguay, muchas de las cuales son compartidas por otros países latinoamericanos:

- (a) **Acceso al crédito:** El acceso intermitente de América Latina a los mercados financieros internacionales, sumado al pequeño tamaño de sus mercados financieros locales, es un motivo importante. En épocas de recesión, es complicado para los gobiernos acceder al crédito, lo que los obliga a recortar gastos para pagar sus cuentas. La escasa y variable solvencia, a su vez, se debe en gran medida a la falta de disciplina fiscal a largo plazo. Según Gavin y otros (1996) "...un motivo clave para esta pérdida de acceso durante las malas épocas es la administración deficiente de la política monetaria y fiscal durante las buenas épocas que las

⁹ Ver, por ejemplo, Banco Mundial (2005).

¹⁰ Sin embargo, la relación deuda pública-PIB disminuyó en forma significativa durante este período, gracias al crecimiento del PIB, el plan Brady que redujo el nivel de la deuda, y la apreciación de la moneda local.

preceden. Las semillas de la crisis a menudo se siembran durante los años de auge, a pesar de que las crisis se hacen evidentes cuando el auge llega a su fin."

A comienzos de la recesión en 1999, la deuda pública bruta de Uruguay, en un nivel de 41% del PIB (Tabla B3), parecía ser manejable. Debido a que el gasto público y el déficit aumentó en los primeros años de la recesión, parecía que el gobierno estaba siguiendo una política fiscal anticíclica, respaldado por el crédito internacional de fácil acceso. Sin embargo, el déficit primario se convirtió en superávit durante este período y la inversión pública cayó abruptamente—ambos indicios de política fiscal procíclica discrecional. Además, luego de la devaluación de 2002, la relación gasto público-PIB disminuyó significativamente en 2002 y 2003.

- (b) **Vulnerabilidad financiera:** Las crisis bancarias desempeñaron un rol clave en las últimas dos grandes crisis de Uruguay. En ambos casos, el gobierno rescató a los bancos que se habían vuelto insolventes, en parte debido a que los bancos otorgaron préstamos en dólares a prestamistas con ingresos en pesos. En consecuencia, el gobierno incurrió pérdidas significativas y aumentó el nivel de su deuda abruptamente. La reducida solvencia obligó al gobierno a realizar dolorosos recortes fiscales durante la crisis.
- (c) **Bajo peso de los programas de asistencia social:** Los programas anticíclicos, tales como el seguro de desempleo y la asistencia social, ocupan un lugar importante en los gastos de los países de la OCDE. Sin embargo, dichos programas representan una pequeña porción del gasto público de Uruguay, convirtiéndolos en una herramienta ineficaz para reducir la prociclicidad (Tabla B4).
- (d) **Indexación de las jubilaciones:** A pesar de que las jubilaciones de Uruguay tienen un peso importante en el gasto público, desde 1989 han sido indexadas en función de los salarios, que tienden a aumentar en términos reales durante los años de crecimiento y a disminuir durante las recesiones. Mailhos y Sosa (2000) determinaron que el coeficiente de correlación entre los cambios en los niveles de gastos del instituto de seguridad social, el BPS, y los cambios en el PIB ascendía a 0,55 entre 1989 y 1997, en comparación con 0,35 antes del cambio a la indexación en base a los salarios.
- (e) **Sobrevaluación de la moneda:** Gavin y otros (1996) demuestran que una característica de los ciclos económicos de América Latina consiste en que la moneda local tiende a apreciarse durante los años de auge y a depreciarse durante los períodos de recesión económica. Uruguay parece encajar en este modelo. Debido a que el gasto del gobierno tiende a estar compuesto en su mayoría por bienes no transables, tiende a aumentar durante las épocas de crecimiento y a disminuir durante las recesiones, contribuyendo a la prociclicidad del gasto público.
- (f) **Inflación:** Otra fuente de prociclicidad es la inflación. Una vez que los gobiernos de América Latina se enfrentan a una recesión y presiones fiscales, tienden a

generar inflación para salir de ellas. Debido a que el gasto del gobierno en partidas tales como salarios es ajustado con atraso, el gasto público tiende a erosionarse durante las recesiones. Ésta era la situación de Uruguay en 2002. Luego de la devaluación, la inflación aumentó mientras que los salarios y las jubilaciones del sector público cayeron en términos reales.

2.14 En base al análisis anterior de las causas del gasto público procíclico de Uruguay, las medidas de política macroeconómica para aumentar la solvencia y reducir la fragilidad financiera parecen ser la solución más prometedora. La implantación de una política macroeconómica sólida y la reducción de la vulnerabilidad financiera ayudan a promover el crecimiento sostenible además de mejorar el acceso al crédito durante los períodos de recesión, evitando simultáneamente la excesiva inflación y sobrevaluación de la moneda. Estas medidas podrían ser complementadas por medidas para aumentar el peso del gasto público anticíclico e indexar las jubilaciones de una manera menos procíclica. Las medidas complementarias se discuten en el siguiente capítulo sobre protección social. Las opciones de política analizadas en el resto de este capítulo se relacionan con medidas para mejorar la solvencia y reducir la vulnerabilidad fiscal.

2.15 Debido a que los desequilibrios macroeconómicos y la pérdida de solvencia a menudo son el resultado del derroche fiscal, se ha sugerido como solución establecer reglas fiscales relativas a límites sobre el endeudamiento del gobierno o sobre el déficit fiscal. Sin embargo, la experiencia con las reglas fiscales ha sido variada, tanto en cuanto al grado en que logran ordenar las finanzas como en la medida en que reducen la prociclicidad.

2.16 A menudo se considera que las reglas fiscales son instrumentos potencialmente útiles para imponer orden en los gobiernos derrochadores, aunque a expensas de introducir cierta rigidez y reducir la capacidad de seguir políticas anticíclicas.¹¹ Sin embargo, la evidencia empírica es variada. La mayor parte del trabajo empírico se ha realizado para los países desarrollados y gran parte de dicho trabajo a nivel sub-nacional. En su análisis de la economía de EE.UU, Bayoumi y Eichengreen (1995) determinaron que los estados con reglas fiscales más estrictas tendían a tener una política fiscal menos anticíclica. Asimismo, Levinson (1998) determinó que las reglas presupuestarias equilibradas y estrictas exacerban las fluctuaciones en el ciclo de los negocios en los estados de EE.UU. Sin embargo, Alesina y Bayoumi (1996) determinaron que las reglas fiscales más estrictas no incrementaron la variabilidad del producto a nivel de estado.

2.17 Es probable que la situación sea diferente en América Latina. Si las reglas fiscales pudieran contribuir a reducir un desvío intrínseco hacia demasiada deuda pública, también podrían ayudar a reducir la prociclicidad del gasto público, ya que los gobiernos estarían en una mejor posición para afrontar las recesiones. Tunner (2003) se refiere precisamente a este aspecto en un modelo teórico. La explicación de la prociclicidad de los resultados fiscales en América Latina por Gavin y otros (1996) también coincide con esta opinión, al igual que sus recomendaciones de política: "El déficit fiscal debería ser equilibrado - o, más precisamente, ser consistente con un movimiento gradual hacia los niveles de deuda

¹¹ Por supuesto, la elección de reglas fiscales anticíclicas como en Chile podría aportar mayor flexibilidad.

deseados - en el mediano plazo. Esto significa que se debería acumular el superávit fiscal y reducir la deuda pública neta durante las épocas de crecimiento económico, y permitir que el balance fiscal se incline hacia el déficit durante las épocas de contracción." Por lo tanto la disciplina fiscal estricta no sólo podría ayudar a alcanzar un balance sostenible a largo plazo, sino que podría reducir la prociclicidad. Suescan (2005) también descubrió que debido a que los estabilizadores automáticos - ya sea monetarios, fiscales o de tipo de cambio - son menos efectivos en los países de América Latina en comparación con los países de la OECD, las reglas fiscales flexibles son convenientes.

2.18 Es posible que en la práctica las reglas fiscales no funcionen. Una causa podría ser la falta de buenas instituciones presupuestarias. En caso de falta de transparencia en el proceso presupuestario, la "contabilidad creativa" bajo la cual se malinterpretan los gastos podría frustrar los esfuerzos por promover un comportamiento fiscal responsable.¹² Además, si las reglas no son realmente obligatorias, podrían ser inútiles y hasta contraproducentes debido a los costos de manipulación de la contabilidad. Es por ello que la transparencia presupuestaria es clave para el éxito de las reglas fiscales. Otras razones de fracaso pueden ser la incapacidad de exigir el cumplimiento de las reglas fiscales o al menos la falta de confianza por parte del mercado en la capacidad del gobierno de hacer cumplir las reglas. Esto puede deberse a factores tales como incentivos (o sanciones) inadecuados por la falta de cumplimiento o la excesiva rigidez de las reglas, haciendo que su exigibilidad sea políticamente imposible. Esta concesión recíproca entre reglas y discrecionalidad para afrontar los shocks imprevistos es inevitable pero podría reducirse incorporando un grado de flexibilidad a las reglas.

2.19 La experiencia en materia de reglas fiscales en la región ha tenido éxitos y fracasos. Argentina promulgó una ley de responsabilidad fiscal en 1999 que fijó topes a la deuda y el aumento de los gastos, estableció un presupuesto para múltiples años, creó un fondo de estabilización fiscal e hizo el proceso presupuestario más transparente. Sin embargo, el gobierno no pudo cumplir la ley.¹³ El Banco Mundial (2003) sostiene que el motivo del incumplimiento tuvo mucho que ver con la desafortunada oportunidad de la ley, introducida al inicio de una recesión prolongada, y con su diseño, que exigía superávit fiscal global a pesar de un enorme shock en las tasas de interés en medio de una recesión. Surgió un tema adicional de credibilidad debido a que las reglas fueron encuadradas en una ley ordinaria, haciendo que fuera relativamente fácil cambiarlas. La conclusión de este informe es que sería conveniente para Argentina una regla fiscal mejor diseñada, encuadrada en el contexto de un nivel legislativo superior y que establezca sanciones al incumplimiento.

2.20 A diferencia del caso anterior, la ley de responsabilidad fiscal de Brasil de 2000 ha tenido mayor éxito. La ley: (i) fijó límites sobre diversas variables fiscales (deuda del gobierno, gasto en salarios, etc.), (ii) ofreció mecanismos para corregir el incumplimiento, (iii) estableció sanciones institucionales en caso de incumplimiento. Se determinó el requisito una mayoría especial de dos tercios en el Congreso para cambiar las leyes. Se

¹² Ver Milesi-Ferretti (2000).

¹³ Ver Braun y Tommasi (2002) para obtener evidencia del nivel de incumplimiento de la ley.

tomaron recaudos especiales para aumentar la transparencia y limitar la posibilidad de rescates intergubernamentales, que fue clave debido a la importancia de los gastos subnacionales de Brasil. A su vez, la ley permite ciertos desvíos de las metas fiscales en circunstancias excepcionales. Dichas cláusulas de escape aportaron la flexibilidad necesaria. La ley ha sido celebrada como un éxito absoluto (Braun y Tommasi, 2002; Usher y otros, 2001; y FMI 2001).

2.21 A pesar de que Chile no posee una ley de responsabilidad fiscal, en 2000 el gobierno chileno decidió adoptar una regla fiscal con el fin de lograr un superávit estructural de 1% del PIB. La regla es aplicable únicamente al gobierno central y no toma en cuenta el déficit cuasi fiscal del banco central, los saldos de las empresas públicas no financieras o los saldos de las municipalidades y las fuerzas militares (Fiess, 2002). A pesar de estas deficiencias, Chile es el país de la región con el mejor desempeño fiscal. Los gobiernos chilenos habían demostrado una disciplina fiscal estricta por muchos años antes de que esta nueva política fuera anunciada, y continuaron mostrando un buen desempeño posteriormente.

2.22 La experiencia de Uruguay en materia de leyes fiscales es bastante limitada y sólo tuvo éxito parcialmente (Cuadro 1). Algunos de los motivos de su éxito limitado podrían atribuirse al diseño de la legislación. Carecía de algunas de las características que Kopits y Symansky (1998) atribuyen a

Cuadro 1: Experiencia de Uruguay en materia de reglas fiscales

Las reglas fiscales de Uruguay están reflejadas en dos cuerpos de leyes (Licandro, 2000):

(i) *Ley del Banco Central*: Desde la reforma de su ley en 1995, la tenencia del Banco Central de títulos del gobierno está limitada a un máximo de 10% del gasto público del año anterior, excluyendo los pagos de intereses. (Ley 16.696, art 47). La ley no estableció un límite al endeudamiento del gobierno, sino a la financiación monetaria del déficit de los gobiernos. Es loable que a pesar de las serias dificultades financieras que experimentó el gobierno en los últimos años esta norma haya sido respetada en todo momento.

(ii) *Topes a la deuda*: Los primeros intentos de legislar los topes de deuda formales se realizaron en 1994. Una ley promulgada en junio de ese año determinó que la tenencia de bonos del gobierno no podía superar un techo de 13% del PIB. Sin embargo, el tope fue modificado varias veces y ciertos bonos fueron excluidos explícitamente del límite. Luego de seis leyes que modificaron los topes de la deuda, esta regla fue eliminada efectivamente en 2001, cuando la ley presupuestaria estableció que los topes serían ajustados anualmente según el "déficit aprobado".

las leyes exitosas. No existían sanciones ni procedimientos bien especificados para supervisar o exigir el cumplimiento de las normas. Aun más importante, las reglas fiscales de Uruguay se incluyeron en las leyes normales, que eran fáciles de cambiar. Las normas sobre topes de deuda fueron cambiadas seis veces entre 1994 y 2000 y básicamente eliminadas en 2001. Las reglas de Uruguay eran simples y transparentes, pero la simplicidad llegó a expensas de la rigidez. No existían cláusulas de escape y los límites iniciales eran demasiado exigentes para ser respetados.¹⁴

¹⁴ La ley promulgada en junio de 1994 estableció un tope sobre los bonos del gobierno de 13% del PIB. Una vez alcanzado este tope, el gobierno no pudo emitir, de acuerdo con esta ley, nuevos bonos por un monto mayor a 0,13 veces la tasa de crecimiento del PIB. Con un índice de crecimiento del PIB del orden de 4% por

2.23 En resumen, la experiencia reciente con la legislación de las reglas fiscales de la región demuestra que las reglas fiscales promulgadas no han sido necesarias ni suficientes para disciplinar a los gobiernos. Sin embargo, pueden ayudar, especialmente si las leyes están bien diseñadas y son creíbles y están acompañadas por medidas complementarias para mejorar la transparencia y la exigibilidad. Uruguay podría considerar la posibilidad de emitir leyes con dichas características.

2.24 Una ley bien diseñada que incorpore flexibilidad a su estructura pero que sea difícil de cambiar a nivel legislativo seguramente será más creíble. La focalización de un balance del sector público ajustado cíclicamente, como en Chile, o la incorporación de cierta flexibilidad, como en Brasil, hace a la regla fiscal más aceptable a nivel político y por lo tanto más creíble. Bajo dicha regla, se necesitará un déficit más pequeño (o un superávit mayor) durante los años de crecimiento y se permitirá un déficit fiscal mayor (o un superávit menor) durante los años de recesión. Dicha regla posee la ventaja adicional de reducir simultáneamente la prociclicidad. Asimismo, el gobierno podría considerar focalizar el superávit primario en lugar del superávit global para evitar tener que recortar gastos en forma excesiva en caso de que un shock externo aumente el riesgo país y las tasas de interés como en la última crisis. Probablemente sea aconsejable focalizar el nivel de deuda y el superávit primario. Focalizando únicamente el superávit primario, se corre el riesgo de que ciertos gastos puedan ser disfrazados o llevados “por debajo de la línea” para cumplir la regla fiscal. Por ejemplo, esto puede inducir a los gobiernos a asumir pasivos contingentes incumpliendo contratos u otorgando rescates que eventualmente generen mayor deuda pero menores déficits fiscales.

2.25 Ninguna regla fiscal funcionará si existen oportunidades para esconder o disfrazar los gastos. Por este motivo, la transparencia y las buenas prácticas y procesos presupuestarios van de la mano de leyes relacionadas con las reglas fiscales (como en Brasil). Otorgar a la legislación un rango superior al derecho consuetudinario también contribuye a su credibilidad. En Uruguay esto significaría incorporar las reglas fiscales a la constitución. Asimismo, debido a la tasa de crecimiento del gasto del gobierno local en Uruguay, sería conveniente incluir a los gobiernos locales en dichas leyes, como lo hizo Brasil con resultados muy positivos. Finalmente, la fijación de sanciones creíbles y firmes por incumplimiento como en Brasil podría mejorar la credibilidad.

año, esto significa que el gobierno podría financiar nuevos bonos por aproximadamente 0,5% del PIB (Licandro, 2000, hizo un cálculo similar con los topes de 1997).

C. PASIVOS CONTINGENTES

Antecedentes y motivación

2.26 La Tabla 1 muestra un notable aumento en la relación deuda del sector público-PIB de 29% en 1998 a 111% en 2003. A pesar de que la disminución del PIB explica parte de este enorme aumento, otros dos factores desempeñaron un rol clave: (i) el rescate por el gobierno de depositantes luego de la crisis bancaria y (ii) el aumento en el valor del peso tras la devaluación de 2002 y la depreciación continua del peso en 2003.

2.27 Ambos factores fueron la realización de los pasivos contingentes del gobierno: las garantías del gobierno sobre los depósitos bancarios (explícitas e implícitas) y los descortes de moneda, debido a que los ingresos del gobierno estaban denominados principalmente en pesos mientras que sus préstamos estaban casi enteramente denominados en dólares (Tabla B3). ¿Cuál era exactamente la magnitud de los pasivos contingentes que fueron realizados y en qué medida se reflejaron en el déficit presupuestario? Estos temas se analizan a continuación.

2.28 Las medidas convencionales del déficit fiscal a menudo presentan una imagen distorsionada - generalmente demasiado optimista - de la situación fiscal real (Blejer y Cheasty, 1991; Gavin y otros, 1996; Easterly, 1998; Bixi, 1998; Kharas y Mishra, 2001). En consecuencia, tanto el gobierno como los agentes privados tomaron decisiones incorrectamente fundadas con respecto a la política fiscal. El déficit convencional de Uruguay nunca fue mayor a 4,2% del PIB, que era considerado manejable. Hasta 2002, los bonos del gobierno de Uruguay fueron calificados como emisiones aptas para inversión por todas agencias calificadoras. A principios de 2002 el riesgo país era bajo: 277 puntos básicos por sobre los bonos del Tesoro de EE.UU.; sin embargo más tarde durante ese año saltó a 2200 puntos básicos.

2.29 Para una mejor descripción de la posición fiscal, Kharas y Mishra (2001) proponen los conceptos de déficits “actuariales” y “ocultos”. Se define déficit “actuarial” como el cambio en la deuda pública. A menudo este déficit es mayor al convencional en los países en vías de desarrollo. El déficit oculto es el déficit actuarial menos el déficit convencional.¹⁵ De acuerdo con este cálculo, el déficit “oculto” de Uruguay alcanzó un pico de aproximadamente 7% del PIB anual entre 2002 y 2003 (Tabla 5).¹⁶ Esto se debió en gran parte a dos factores: el rescate por parte del gobierno del sector financiero y la devaluación que aumentó el valor en pesos de su deuda en dólares.

¹⁵ Déficit oculto = $(B_t - B_{t-1}) - (r_t B_{t-1} + (G_t - T_t))$, donde B_t es la existencia de títulos de deuda pública, r_t es la tasa de interés, G_t es el gasto público (excluyendo el pago de intereses) y T_t son los ingresos públicos.

¹⁶ El término déficit “oculto” no implica falta de transparencia por parte del gobierno uruguayo. De hecho, las cuentas fiscales de Uruguay reflejan explícitamente la asistencia financiera del gobierno al sistema bancario, que es la fuente de la mayor parte del déficit “oculto” en el episodio reciente.

**Tabla 5: Déficit convencional, actuarial y oculto
(como porcentaje del PIB)**

	2000	2001	2002	2003	Prom.
1. Déficit "convencional"	3.9	4.1	4.2	3.0	3.9
2. Déficit "actuarial"					
2.1. Calculado con deuda bruta	3.0	5.1	10.3	9.5	6.3
2.2. Calculado con deuda neta	2.2	3.1	11.5	3.8	4.6
3. Déficit "oculto"					
3.1. Calculado con deuda bruta	-0.9	1.0	6.1	6.5	2.4
3.2. Calculado con deuda neta	-1.7	-1.0	7.3	0.8	0.8

Nota: el déficit convencional es gasto menos ingresos. El déficit actuarial es la variación de la deuda. El déficit oculto es la diferencia entre déficit actuarial y convencional. La deuda neta se muestra neta de las reservas internacionales. Ver Kharas y Mishra (2001).

Fuente: Cálculos propios basados en datos suministrados por el Banco Central del Uruguay.

Política del gobierno

2.30 El gobierno uruguayo reconoció totalmente la nueva deuda generada por la realización de los pasivos contingentes, resistiendo la tentación de “resolver” la crisis creando nuevos pasivos contingentes significativos. El gobierno renegó su deuda con los acreedores, evitando de ese modo el default o la modificación unilateral de los contratos privados por parte del gobierno (Cuadro 2). El gobierno intentó compensar totalmente a la mayoría de los acreedores y depositantes directamente involucrados, respaldando todos los depósitos bancarios de los bancos públicos y los bancos intervenidos, aunque los reprogramó. En consecuencia, la incertidumbre y la prima de riesgo país se redujeron bastante rápidamente. La situación fue claramente diferente a la de otros países. Easterly (1998) y Brixi (1998) ofrecen cantidad de anécdotas en las que los gobiernos cumplen con los topes en materia de déficit fiscal optando por la acumulación de pasivos ocultos. La crisis reciente de Argentina es otro caso en el que el gobierno asumió pasivos contingentes masivos (Banco Mundial 2003a). Uruguay ha mostrado un mejor desempeño en términos de contención de los pasivos contingentes que la mayoría de los países.

2.31 Como parte de la solución a la crisis, se introdujeron varias reformas institucionales en el sistema bancario. El BHU fue transformado en una institución que no estaba autorizada a recibir depósitos en moneda extranjera. Prácticamente la totalidad de los depósitos en dólares del BHU fueron transferidos al Banco de la República (BROU), cuya responsabilidad y transparencia fueron reforzadas. Se autorizó al Banco Central a multar a los bancos públicos. Otras instituciones financieras también fueron reforzadas, al igual que la supervisión bancaria. Se creó un nuevo banco, fusionando partes de otros bancos privados que habían quebrado. La nueva institución opera bajo el derecho comercial, pero el estado es el titular de sus acciones, que prevé vender.

2.32 A pesar de los esfuerzos del gobierno por respetar las normas jurídicas, se iniciaron varias acciones contra el gobierno. Sin embargo, la mayoría fueron resueltas sin generar costos adicionales para el estado o se estima que se resolverán en favor del gobierno. Por

Cuadro 2: La crisis financiera de 2002

Diciembre de 2001. Presionado por la crisis económica, política y social, renuncia el presidente de Argentina, Fernando De la Rúa, seguido por tres presidentes en rápida sucesión. El gobierno de Argentina incurre en incumplimiento de pago de su deuda pública.

Enero de 2002. Los depositantes del sistema bancario de Uruguay, especialmente los no residentes, comienzan a retirar sus depósitos. El Banco Central del Uruguay (BCU) vende US\$138 millones durante la primera semana y amplía su banda cambiaria de 3% a 6% y a la vez aumenta la tasa de crecimiento de sus límites, de 1,2% a 2,4% mensual. Más tarde durante ese mes, el Banco Central interviene el banco privado más grande del país (Banco Comercial) luego de descubrir un fraude.

Febrero de 2002. El Banco Central interviene el Banco de Galicia, un banco privado estrechamente relacionado con su homónimo argentino, luego de una corrida de depósitos. Los bonos del gobierno uruguayo pierden su calificación de aptos para inversión.

Mayo de 2002. Luego de una desaceleración en abril, la corrida de los depósitos se acelera en mayo. Entre enero y mayo los bancos redujeron sus depósitos en el Banco Central en US\$573 millones, que alcanzaron en ese momento aproximadamente 58% del nivel registrado a fines de 2001.

Junio de 2002. El 20 de junio, tras haber perdido la mayor parte de sus reservas internacionales, el Banco Central abandona el régimen de tipo de cambio de zona de referencia y fija paridad de cambio libre. El 21 de junio el Banco Central interviene otro banco privado (Banco de Montevideo-Caja Obrera). Los depositantes del sistema bancario aceleran el retiro de sus depósitos.

Julio-agosto de 2002. El 30 de julio, las autoridades uruguayas suspenden toda actividad bancaria. El feriado bancario dura cuatro días, durante los cuales el gobierno de Uruguay obtiene un préstamo especial de 1,5 mil millones del FMI para respaldar su sistema bancario. El domingo 4 de agosto, con la actividad bancaria aún suspendida, el Congreso promulga una ley que crea el Fondo para la Estabilidad del Sistema Bancario, FESB. Se utiliza el fondo para brindar respaldo total a las cuentas corrientes y las cajas de ahorro del sistema bancario. La ley también permite a dos bancos comerciales públicos reprogramar sus depósitos en dólares, extendiendo los plazos en tres años. Se prohíbe a tres bancos privados (Banco Comercial, Banco de Montevideo-Caja Obrera y Banco de Crédito) y a un banco cooperativo (CAYCU) reanudar operaciones. La corrida bancaria se desacelera gradualmente.

Septiembre-octubre de 2002. Los depósitos comienzan a crecer gradualmente en septiembre (residentes) y octubre (no residentes).

Diciembre de 2002. El Congreso promulga varias leyes para reestructurar su sistema bancario. Se prohíbe al Banco Hipotecario del Estado (BHU) aceptar depósitos, y sus depósitos son transferidos al único banco público comercial (BROU) que continúa operando. Una ley sancionada el 27 de diciembre modifica las normas que regulan al sistema financiero. Entre otras cosas, esta ley introduce el seguro de desempleo para empleados bancarios y establece las normas generales para un sistema de seguro de depósitos explícito. Finalmente el 31 de diciembre, una ley crea un banco del estado *Nuevo Banco Comercial*, que opera bajo la ley de sociedades comerciales privadas. Este banco fusiona los activos más sólidos de los bancos privados cerrados en agosto. Se capitaliza mediante los préstamos regulares de dichos bancos. A su vez, los anteriores depositantes de estos bancos reciben certificados de depósito en el nuevo banco (también reprogramados, es decir, bajo plazos más largos que los depósitos originales).

Durante 2002, el sistema bancario de Uruguay perdió casi 45% de sus depósitos (aproximadamente 6,7 mil millones de dólares).

Mayo de 2003. El gobierno implementa un canje masivo y voluntario de títulos públicos. Los nuevos bonos se emiten a plazos más largos. El riesgo país y las tasas de interés del sistema bancario disminuyen significativamente luego de esta operación.

ejemplo, los depositantes cuestionaron la constitucionalidad de la ley de 2002 bajo la cual se reprogramaron los depósitos del BROU y el BHU (es decir, se prorrogaron los vencimientos de los depósitos). Sin embargo, la Corte Suprema respaldó la ley. Asimismo, titulares de bonos y depósitos iniciaron acciones contra el Banco Central por su negligencia en la supervisión de los bancos y la administración deficiente de la liquidación de los bancos. En otro caso se argumentó que el Banco de Crédito, a pesar de haber sido

creado bajo la ley de sociedades privadas, debía recibir el tratamiento preferencial otorgado a los bancos públicos, ya que la Corporación Nacional para el Desarrollo, un organismo público, era titular de parte de las acciones. Otras acciones han sido iniciadas por titulares de bonos de bancos liquidados.

2.33 A pesar de que los montos de estos reclamos son elevados, el gobierno ya obtuvo sentencias favorables en algunos casos; sin embargo no se han resuelto aún las apelaciones. Aun en caso de que pierda el gobierno, los pagos serán manejables por la naturaleza de los reclamos. Por ejemplo, si el gobierno pierde los reclamos de los depositantes, el principal efecto sería pagar a los depositantes en efectivo en lugar de mediante bonos del gobierno, haciendo que la responsabilidad global del gobierno no se vea afectada. De manera similar, si el gobierno se viera obligado a pagar a los titulares de bonos de bancos que han quebrado, parte de los fondos pueden provenir de activos de los bancos liquidados.

2.34 Sin embargo, el gobierno se enfrenta a pasivos contingentes adicionales. Primero, el Banco de Seguros del Estado (BSE) posee contratos de reaseguro en el exterior pero la información sobre los mismos no está al alcance del público. Segundo, el gobierno ha creado un fideicomiso para garantizar US\$300 millones en depósitos del BROU en caso de que el BROU no pueda alcanzar la tasa de recuperación prevista para los activos de los bancos quebrados que asumiera. Tercero, los anteriores dueños del Banco Comercial iniciaron una demanda contra el gobierno debido a que éste no mantuvo la solvencia y liquidez del banco, lo que consideran una violación del contrato de capitalización firmado durante la crisis de 2002, conforme al cual los dueños acordaron inyectar US\$100 millones para mantener al banco a flote luego del descubrimiento de fraude en el banco. Esto podría costar al gobierno US\$100 millones –una cifra significativa pero manejable.

Desafíos y opciones de política

2.35 A pesar de que el gobierno manejó bien la reciente crisis financiera, limitando el monto de los pasivos contingentes que asumió y respetando las normas jurídicas, la situación fiscal de Uruguay es vulnerable, ya que la deuda pública continúa siendo equivalente a aproximadamente un año de PIB. El gobierno se comprometió a generar un superávit primario de 3,5% a 4% del PIB en el mediano plazo. Cabe destacar que el PIB durante los años de crecimiento en el período 1990 a 1998 alcanzó un promedio de 1,3%. Generar un superávit primario alto es particularmente necesario en vista de que Uruguay continúa registrando pasivos contingentes significativos y su acceso a los mercados financieros es limitado e incierto (Kharas y Mishra, 2001 y Gavin y otros, 1996). Lograr este superávit y simultáneamente asegurar que no se comprometan el crecimiento, el bienestar y la equidad es uno de los desafíos clave que enfrenta el nuevo gobierno. Uruguay también debe tomar medidas para evitar crisis futuras. Debido a que la supervisión bancaria débil y la administración inadecuada de los bancos públicos fueron factores de la crisis, los esfuerzos recientes del gobierno por mejorar la administración de los bancos comerciales públicos y reforzar la supervisión de los bancos por parte del Banco Central han sido bienvenidos.

2.36 Estas medidas podrían complementarse con la acción en diversos frentes: normas prudenciales, supervisión bancaria, rol como prestamista de última instancia y procedimientos de quiebra. Se podría implementar el fondo de garantía de depósitos contemplado en la ley, luego de una cuidadosa evaluación de las opciones disponibles. También sería conveniente determinar si la responsabilidad de la supervisión bancaria, la asistencia y la liquidación de entidades financieras dentro del Banco Central es aconsejable o no. El BROU probablemente desee considerar la exigencia de sindicación de préstamos con bancos privados para los créditos que excedan un monto determinado, imponiendo de ese modo una prueba de mercado sobre sus grandes préstamos.

2.37 El otro factor que causó, o al menos, exacerbó la crisis reciente fue el elevado grado de dolarización de los activos financieros. Este es un tema de preocupación debido a la historia de devaluaciones periódicas en Uruguay. Evitar los descalces de moneda en el balance general de los bancos no es en sí mismo suficiente tal como lo demuestra la experiencia reciente del BROU. Al otorgar préstamos en dólares, el banco evita su propio descalce, pero lo transfiere a sus deudores, cuyos ingresos no están denominados en moneda extranjera. Para dar respuesta a este problema, el gobierno está intentando acertadamente promover los activos denominados en moneda local y/o indexados a precios locales en lugar de en monedas extranjeras. Sin embargo, el avance logrado hasta el momento ha sido modesto. La deuda pública aún está denominada prácticamente en su totalidad en dólares (Tabla B3) y las emisiones recientes de bonos indexados al IPC local han tenido que pagar altas tasas de interés.

2.38 A pesar de que el análisis del proceso de formulación y ejecución del presupuesto de Uruguay excede el alcance de este estudio, dos medidas orientadas a una mejor transparencia presupuestaria podrían ayudar. Primero, se podrían tomar medidas para que los organismos del gobierno publiquen sus estados contables en forma más puntual. A pesar de las recientes mejoras en la generación de informes, los estados financieros del BSE del ejercicio 2003 aún no habían sido publicados a fines de 2004. Segundo, se podría considerar la compilación de un estado anual de todos los pasivos contingentes explícitos y los compromisos fiscales de los que se tenga conocimiento, incluyendo las partidas no presupuestarias, los fideicomisos, la deuda en mora y las garantías. Esto no sólo prepararía mejor al gobierno para la administración del presupuesto sino que alertaría sobre la posibilidad de que las partidas no presupuestarias descarrilen el presupuesto, haciendo menos probable que los formuladores de políticas las introduzcan.

3. PROTECCIÓN SOCIAL

A. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL DE URUGUAY

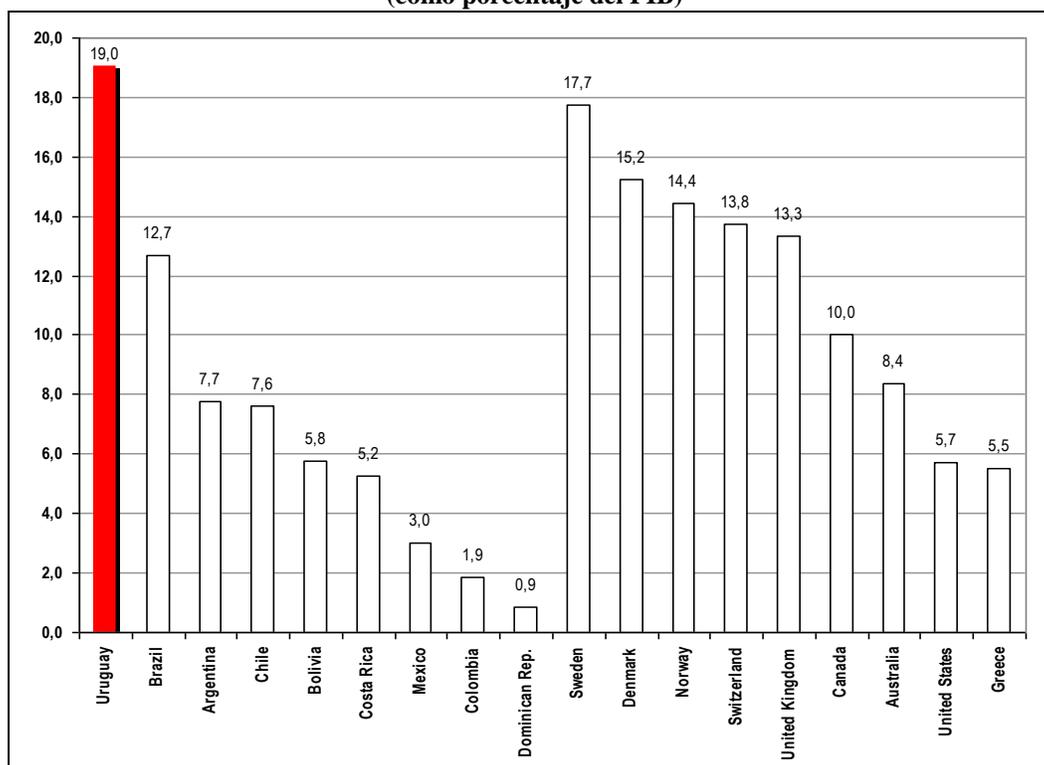
3.1 Los países cuentan con programas de protección social para ayudar a las familias pobres a reducir sus niveles de pobreza (bienestar social) y a las familias que no son pobres a administrar mejor los riesgos que amenazan a su bienestar por la reducción de los ingresos (seguro social, que incluye a los planes de jubilación y al seguro de desempleo). Si las familias no poseen las herramientas necesarias para protegerse contra las pérdidas derivadas de acontecimientos adversos, están condenadas a destinar recursos valiosos para recuperarse de shocks que de otro modo podrían utilizar para fines productivos. La recuperación de ciertos shocks incluso puede perjudicar la acumulación y la inversión en capital humano, aumentando el riesgo de pobreza en el futuro.

3.2 Con un nivel de 19% del PIB, Uruguay gasta más en protección social que prácticamente cualquier país del mundo (Figura 5). El gasto abultado en protección social ha sido por mucho tiempo habitual en Uruguay, que destinó entre 12% y 19% de su producto interno a la protección social desde la década del 90 - un porcentaje que ha superado ampliamente a las demás áreas de gasto del gobierno desde la vuelta a la democracia en 1985. Esta cifra incluye a las jubilaciones públicas y privadas, el seguro de desempleo, el gasto en salud por el instituto de seguridad social (BPS) y algunos planes de transferencias. Sin embargo, las jubilaciones, especialmente las del sector público, han representado consistentemente más de tres cuartos de este monto (Tabla C1), mientras que las pensiones públicas representaron aproximadamente 88% del gasto en jubilaciones.

3.3 No existe un “monto correcto” de gasto en protección social. Se determina en función de una compleja serie de factores culturales, históricos y circunstanciales. La preocupación para los formuladores de políticas y quienes los asesoran es si este gasto es efectivo, si los organismos públicos son eficientes en su asignación de los recursos, y si ayudan a reducir la desigualdad. Tal como se verá más adelante, el sistema de Uruguay genera preocupación en estas áreas.

3.4 Un informe reciente sobre la pobreza de Uruguay muestra una selección de indicadores de crisis obtenidos en varios países que han sufrido episodios recientes de recesión severa, incluyendo a México en 1995, ciertos países del este asiático y Rusia en 1998, Colombia en 1999 y Argentina en 2002 (Banco Mundial 2003b). Los indicadores de Uruguay son llamativos. Uruguay se encuentra en tercer lugar entre los países y las crisis indicados en la tabla en cuanto a la disminución del PIB, y registra el segundo mayor aumento del desempleo y el segundo mayor aumento de la pobreza entre los países latinoamericanos incluidos en la muestra (Tabla 6).

**Figura 5: Gasto en protección social en países LCR y OCDE seleccionados (1998)
(como porcentaje del PIB)**



Fuente: Base de datos SIMA GDF y WDI.

3.5 A pesar de que estos indicadores de la crisis de Uruguay sorprenden en cuanto a su gravedad, son especialmente preocupantes dada la gran oferta pública de programas e instrumentos elaborados para ayudar a las familias a administrar los riesgos económicos y sociales. El sistema de protección social de Uruguay es más completo - en términos de instrumentos formales de protección social - y está mejor financiado que el de muchos gobiernos de la región (ILO 2004). En diversos aspectos, se asemeja mucho a los “estados benefactores” de los países de la OCDE. El sistema previsional es “Bismarkiano” por naturaleza, financiado en gran medida por impuestos al salario con beneficios ligados al historial laboral. Ofrece protección de los ingresos para la población de edad, los discapacitados y los cónyuges de generadores ingresos fallecidos. La fuerza laboral formal goza de protección de los ingresos mediante seguros de desempleo, indemnización por despido financiada por el empleador y reglamentaciones sobre seguridad del empleo. Las familias reciben subsidios por hijos y el gobierno administra una batería de planes de asistencia en especie para los pobres así como asistencia alimentaria para asegurar los niveles nutricionales mínimos.

3.6 El presente capítulo intenta describir el desempeño relativamente deficiente del sistema de protección social de Uruguay para brindar protección contra los shocks sobre los ingresos y sugerir reformas. Sostiene que a pesar de que algunos de los indicadores sociales básicos, tales como la mortalidad infantil y la matriculación escolar no empeoraron durante los años de la crisis, el sistema presenta fallas de diseño que atentan

contra su eficiencia, equidad y eficacia,¹⁷ generando niveles de gastos innecesariamente altos sin proteger adecuadamente a los ciudadanos de la pobreza. Para cada uno de los principales componentes del sistema de protección social - jubilaciones, seguro de desempleo, programas de trabajo y transferencias en efectivo y especie - se analizan en primer lugar los gastos y los problemas asociados al componente respectivo y luego se discuten las reformas para crear los incentivos adecuados y el espacio fiscal para mejorar el desempeño de la protección social de Uruguay.

B. PENSIONES A LA VEJEZ, MUERTE Y DISCAPACIDAD (OASDI)

Principales problemas y perspectivas

3.7 Entre 1999 y 2003, Uruguay gastó en promedio un 14,3% del PIB en pensiones a la vejez, muerte y discapacidad (Tabla C1). La mayor parte del gasto consistió en pensiones públicas pagadas por el Banco de Previsión Social (BPS), una entidad pública autónoma y la principal institución de seguro social de Uruguay. El BPS ofrece una pensión para la vejez bajo un sistema de reparto con beneficios definidos además de pensiones por muerte y discapacidad. Los planes de pensión para la policía y las fuerzas militares absorbieron el resto del gasto en pensiones públicas. El gasto en pensiones privadas representó 2% del PIB.

Tabla 6: Indicadores de crisis en países en recesión

País	Año	PBI Crecimiento	Cambio en X-Ratio	Desempleo	Crecimiento del salario	Pobreza después de la crisis	Cambio índice de pobreza
Crisis Medioasiática							
Indonesia	1998	-13.1	70.9	5.4	-44.0	13.8	20.3
Corea	1998	-6.7	32.1	6.8	-9.8	7.6	64.4
Malaysia	1998	-7.4	28.3	3.2	-2.7	10.4	21.2
Tequila Crisis							
Argentina	1995	-2.8	0.0	16.2	-1.9	27.6	22.8
Mexico	1995	-6.2	47.4	5.7	-18.5	53.3	23.7
Otros							
Rusia	1998/99	-4.9	60.6	13.3	NA	NA	NA
Argentina	2002	-11.0	210.0	17.8	-21.9	57.5	50.1
Colombia	1999	-4.3	18.0	20.1	-10.0	54.0	12.5
Uruguay	2002	-10.8	89.8	18.6*	-19.2**	23.7	41.9

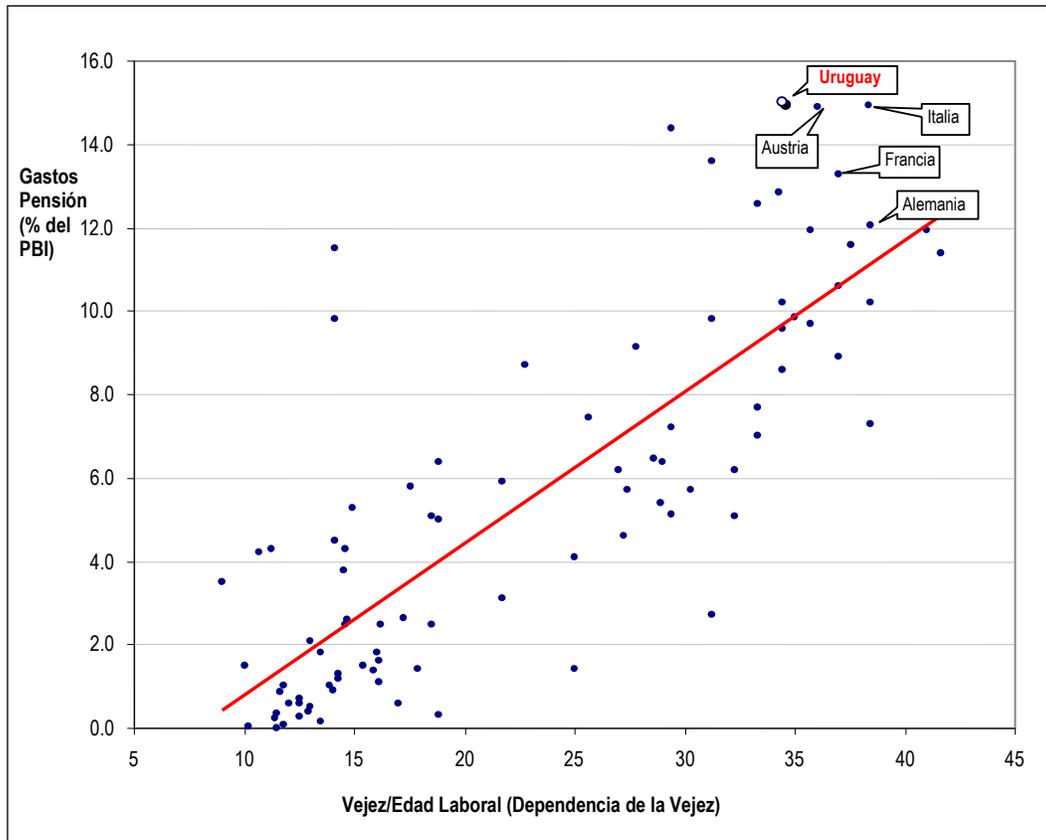
* Octubre-diciembre de (2002)

** Se refiere a salarios del sector privado en su conjunto. Diciembre 2001-diciembre 2002

Fuente: Banco Mundial, 2003b

¹⁷ Eficacia se refiere a la efectividad en el cumplimiento de las metas estipuladas.

Figura 6: Gasto en pensiones y el perfil demográfico (1998)



Fuente: Palacios y Pallares-Miralles (2000).

3.8 De acuerdo con una definición, el BPS ha incurrido grandes déficits en forma continua desde 1990, alcanzando un promedio de 4,4% del PIB en los últimos años. Sin embargo, esta situación tiene escasa importancia a nivel económico, ya que se trata únicamente de una convención contable. Depende de qué porcentaje de las transferencias del impuesto del gobierno central al BPS es tratado como ingresos propios del BPS. Las cifras oficiales del BPS no emplean la palabra déficit y el BPS no está endeudado con el fisco. Asimismo, parte del déficit es consecuencia de reformas estructurales al sistema de jubilaciones luego de la ley de reforma de pensiones de 1995 (Cuadro 3).¹⁸ El elevado nivel de gasto en pensiones de Uruguay se explica principalmente por el hecho de que mientras que los precios aumentaron lentamente a principios de la década del 1990, los beneficios de pensiones continuaron aumentando rápidamente debido a la indexación desfasada en función de los salarios en aumento. Sin embargo, el elevado índice de

¹⁸ La creación de cuentas de retiro individuales en 1996 disminuyó los aportes al BPS ya que se permitió a los jubilados destinar parte de sus aportes a cuentas individuales. A pesar de que la reforma global disminuyó los costos de pensión a mediano y largo plazo, implicó un costo de transición en el corto plazo, dado que el gobierno cubrió el costo de pensiones ya otorgadas con menos ingresos provenientes de impuestos salariales. Sin embargo, desde 2001 las simulaciones muestran que el BPS está en mejor posición financiera de lo que hubiera estado sin la reforma (Forteza, 2004).

dependencia de la vejez también contribuyó (Tabla C5). No obstante, aun luego de controlar el índice de dependencia de la vejez, Uruguay representa un valor atípico (“outlier”) en cuanto a sus gastos en pensiones (Figura 6).¹⁹

3.9 A pesar de que el “déficit” del BPS disminuyó a 3,8% del PIB en 2003, ello se debió en gran medida a la disminución de los pagos de pensiones, que están indexadas en función de los salarios. Si Uruguay hubiera indexado las pensiones a la inflación en lugar de a los salarios, las familias beneficiarias de pensiones no hubieran perdido tanto poder adquisitivo durante la crisis. Por lo tanto, a pesar de que los pensionados recibieron aumentos superiores a la inflación antes de la crisis, el sistema de pensiones no logró proteger a la población de edad contra las caídas abruptas en el estándar de vida en momentos en que otros miembros de la familia sufrían reducción de sus ingresos durante la crisis. Esto exacerbó el problema de la prociclicidad del gasto público descrito en el último capítulo.

3.10 El nivel de gasto en pensiones debe ser analizado en función del contexto. El sistema de pensiones de Uruguay se jacta de ofrecer los mayores niveles de cobertura para la vejez en América Latina: aproximadamente la mitad de las familias reciben pensiones. A pesar de que la cobertura y la importancia de los beneficios aumenta con los ingresos (Tabla C2), las simulaciones muestran que una vez considerados los pagos de impuestos por las familias, el sistema de pensiones disminuye la desigualdad entre un 5% y un 12% en términos de su impacto sobre el coeficiente Gini.²⁰ Esto se debe a que a pesar de que los quintiles más ricos pagan más impuestos de lo que reciben en beneficios, los pobres reciben más de lo que pagan. Por supuesto, ésta puede no ser la forma más efectiva de redistribuir los ingresos y no aporta demasiado a la solución del problema de la pobreza en las familias con niños. La incidencia de la pobreza entre los niños en Uruguay es casi diez veces mayor que en la población de edad.

3.11 A pesar de haber logrado reducir la pobreza entre la población de edad y la desigualdad en la sociedad, el sistema de seguro social de Uruguay es costoso. Esto se debe en parte a un desfase entre las pérdidas eventuales y el instrumento destinado a cubrir las pérdidas. Cuando se propuso por primera vez los sistemas de pensión Bismarkianos, la vejez era un evento relativamente incierto que podía ser cubierto satisfactoriamente mediante un sistema de seguro con diversificación del riesgo. Sin embargo la “vejez” es prácticamente una certeza hoy en Uruguay. Más uruguayos viven bastante tiempo más que la edad mínima de jubilación, que no ha sido aumentada en proporción al aumento de la expectativa de vida. Los mecanismos de cobertura conjunta de riesgos no logran hacer frente al problema - aumentan los costos de pensión y el déficit. Sin reformas que incentiven la jubilación a una edad mayor o la reducción de las pensiones, los déficits continuarán.

¹⁹ Los gastos en 1998 fueron especialmente altos, ya al final del ciclo de expansión del período 1990-1998. Si se tomara el gasto promedio durante los 90, Uruguay aún se encontraría entre los países que más gastan en protección social, aunque no sería un “outlier”.

²⁰ Esto confirma el impacto patrimonial de las pensiones de Uruguay detectado en un estudio anterior del Banco Mundial (Wodon, 2000).

Cuadro 3: Ley de reforma de pensiones de 1995

La ley de reforma de 1995 (No. 16173) modificó las pensiones pagadas por el BPS, que representaban casi 90% del total de pensiones pagadas en Uruguay en ese momento (Ferreira y Forteza, 2004). La ley introdujo un pilar de cuentas de ahorro y cambió los parámetros clave del pilar existente de sistema de reparto. Los afiliados con salarios por debajo de un umbral determinado debían recibir prestaciones exclusivamente del pilar de reparto del estado, salvo que decidieran explícitamente destinar la mitad de sus aportes individuales a una cuenta de ahorro. Muchos eligieron esta última alternativa. Los afiliados con salarios mayores se vieron obligados a hacer aportes personales a ambos pilares, mientras que los aportes patronales se destinaron exclusivamente al pilar de reparto del estado. Por lo tanto, algunos trabajadores con salarios bajos reciben pensiones enteramente del BPS, mientras que las pensiones de otros trabajadores son financiadas por el BPS y por los fondos acumulados en sus cuentas de ahorro.

Al mismo tiempo, la reforma también introdujo requisitos más estrictos para la admisión al pilar de reparto del estado: la edad mínima para las mujeres se incrementó de 55 a 60 años para igualar a la de los hombres y la cantidad mínima de años de aportes efectivos aumentó de 30 a 35 tanto para varones como para mujeres. Asimismo, se ejerció mayor control sobre el cumplimiento de las condiciones para la admisión. También se incrementaron las pensiones mínimas y máximas pagadas por el pilar público. Se redujo la pensión inicial para los trabajadores con la edad y años de aportes mínimos requeridos y se aumentó para los trabajadores que decidieron jubilarse más tarde, otorgando fuertes incentivos para postergar el retiro. Finalmente, se modificó el cálculo de la pensión inicial para fijarla en el monto mayor entre los últimos diez años de aporte o los últimos veinte años de mayor aporte en lugar de simplemente al promedio de los últimos tres años de aporte. Esto redujo los incentivos a la información de ingresos menores durante la mayor parte de la vida laboral y a la información de ingresos mayores durante los últimos tres años anteriores a la jubilación.

3.12 Las condiciones de accesibilidad para las pensiones contributivas ordinarias fueron ajustadas a mediados de los 90. Entre otras cosas, la reforma de la ley de 1995 aumentó el período de aportes necesarios para acceder a una pensión ordinaria a 35 años, un plazo que muchos analistas consideran demasiado alto. Existe un programa especial llamado “jubilación por edad avanzada” que permite a las personas que han aportado durante sólo 15 años recibir una pensión contributiva, pero la edad mínima para este plan de retiro es 70 años. El gasto en este programa representa aproximadamente 10% del gasto en pensiones del BPS.

3.13 Finalmente, además de su sistema de pensiones contributivo, Uruguay cuenta con una pensión no contributiva para la población de edad indigente. Las pensiones no contributivas representaron 0,6% del PIB en 2001 y han tenido un impacto positivo importante en la eliminación de la pobreza entre la población de edad (ILO, 2002 y 2004). A pesar de que la semejanza entre el beneficio no contributivo y el beneficio contributivo mínimo incentiva la evasión de aportes al sistema de pensiones públicas, el riesgo no es elevado dado que la pensión contributiva mínima comienza a los 60 años mientras que la no contributiva comienza a los 70.

3.14 Además de tasas más bajas de crecimiento de la población y una mayor expectativa de vida, la razón subyacente a los déficits de pensión del sistema de reparto es que en las

primeras décadas del sistema de pensión, los jubilados recibían pensiones muy generosas sin haber aportado proporcionalmente. Las madres podían jubilarse en forma anticipada y cobrar una pensión y los trabajadores despedidos eran elegibles para obtener pensiones a la vejez sin haber alcanzado la edad necesaria. De hecho, hasta la reforma de 1995, era relativamente fácil para muchos evadir aportes durante gran parte de su vida laboral y aun así cobrar una pensión. Con la reforma de 1995 esto se hizo mucho más difícil y también se aumentaron los años mínimos de aporte a 35 años. Esta combinación podría derivar en que muchos trabajadores de ingresos bajos, que no pudieron realizar aportes en algunos años, no puedan recibir ninguna pensión entre los 60 y 70 años.

3.15 Una manera de proteger al sistema público a largo plazo es exigir a las personas que ahorren para su propio retiro, aunque esto generará un enorme déficit de aportes al sistema de reparto a corto y mediano plazo. Uruguay tomó una medida importante en este sentido en la reforma de 1995 que introdujo la provisión privada, aunque de modo tal que el sistema público continuará representando una gran parte del gasto en pensiones (Cuadro 3). Las simulaciones muestran que la rama pública del sistema que opera los mecanismos de diversificación del riesgo estará pagando tres cuartos de las pensiones cuando el sistema reformado alcance la madurez (Camacho, 1997). Sin más reformas, es improbable que cambie sustancialmente la incidencia de las pensiones en el gasto del sector público y el gobierno tendría dificultades en satisfacer las fuertes presiones generadas por una mayor demanda de otros sectores, tales como educación, asistencia social y salud—todas áreas en las que el gasto público de Uruguay se encuentra por debajo del de otros países con similar grado de desarrollo.

3.16 La rama privada del sistema de pensiones, AFAP, creada en 1995, no está exenta de problemas. El principal problema consiste en las opciones de inversión limitadas para el creciente fondo de ahorros de los trabajadores. Uruguay pertenece a una minoría de países que aún restringe la inversión de los ahorros obligatorios a títulos del país. Además de sobreexponer a los ahorros de los afiliados al riesgo país específico, no hay suficientes instrumentos locales seguros en los cuales invertir. Por este motivo - y debido a un “piso” sobre el porcentaje de inversión en bonos del gobierno - las carteras de AFAP están dominadas por la deuda pública, aumentando la exposición de los afiliados a los riesgos políticos. Los administradores de fondos están preocupados por la posibilidad de una creciente presión de los políticos para que orienten sus carteras hacia inversiones con escasa o ninguna consideración del riesgo o el retorno, lo que podría representar una amenaza al valor y la seguridad de los beneficios de jubilación, y ejercer presión sobre los recursos fiscales para cubrir el déficit.

3.17 En resumen, el sistema de pensiones a la vejez, discapacidad y muerte de Uruguay es muy costoso. A pesar de que el sistema de pensiones ha logrado en gran medida reducir la pobreza entre la población de edad y ha reducido en cierto grado las desigualdades, su diseño no ha protegido a los mayores de los shocks externos que afectaron a la economía como podría haberlo hecho. Asimismo, su costo tiende a aumentar y disminuir generalmente en tándem con la economía, exacerbando el problema de la prociclicidad.

Opciones de política y prioridades

3.18 Poco tiempo después del regreso a la democracia, los uruguayos decidieron ser más generosos con las pensiones públicas a la vejez. Entre otras medidas, luego del plebiscito de 1989, el gobierno indexó los beneficios de pensión a las variaciones salariales e incorporó este parámetro de indexación a la Constitución. El mecanismo de indexación retrasado y la rápida caída de la inflación fue uno de los factores que generaron un aumento en el gasto en jubilaciones de aproximadamente 9% del PIB entre 1985 y 2000.²¹ El aumento es financiado por una combinación de impuestos generales, impuestos al valor agregado destinados a las jubilaciones, e impuestos salariales de trabajadores jóvenes que pueden superar a los beneficios que eventualmente reciban. El sistema de protección social de Uruguay muestra claramente una inclinación estructural en favor de la población de edad que persiste a expensas de otros grupos vulnerables. La pregunta que se deberían hacer los uruguayos es si, luego de casi dos décadas de gobierno democrático, esta distribución del gasto en protección social aún refleja con precisión sus valores como sociedad.

3.19 Existen excelentes argumentos para reducir el monto del gasto público en pensiones a la vejez desde la perspectiva de la política económica y la necesidad del país de crecimiento sostenido. Menores erogaciones del gasto público en pensiones podrían mejorar la sostenibilidad fiscal, reducir las tasas de interés y mejorar el clima de inversión. Esto también podría permitir la reducción de los altos impuestos salariales de Uruguay, que oscilan entre 37% y 43% de los salarios, estimulando así el crecimiento y el empleo, especialmente en el sector formal. Sin embargo, tal vez el argumento más fuerte para la re-evaluación de las prioridades surja de una perspectiva de política de protección social. Uruguay podría lograr mejores resultados en materia de equidad y pobreza, a un costo más modesto, con menos distorsiones, si redistribuyera el peso de su sistema de protección social a favor de otros grupos más vulnerables. Por ejemplo, se podrían utilizar los ahorros para: (i) extender el seguro de desempleo (UI) a los empleados domésticos; (ii) extender o aumentar los beneficios para la población de edad pobre o discapacitada y para las familias pobres con hijos a cargo; o (iii) financiar y ampliar el programa focalizado de transferencias condicionales.

3.20 La redistribución integral por única vez del sistema de protección social no sería factible a nivel político. Sin embargo, sería posible si se llevara a cabo en forma gradual. Se sugieren cuatro opciones de reforma del sistema de pensiones, las que conjuntamente podrían ayudar a lograr ahorros significativos en el largo plazo y a la vez generar una mejor protección social para la población:

- Cambiar la indexación de las pensiones en función a la variación de los salarios a la variación de los precios;

²¹ Esta estimación aproximada refleja un aumento en el gasto público en seguridad social y bienestar social de 7 puntos porcentuales del PIB (en parte debido a pagos de pensiones más generosas), un aumento de 1 punto porcentual en las pensiones privadas y el aumento del gasto en salud, gran parte del cual se destina a subsidios a la población anciana.

- Ampliar la base salarial para el cálculo de las pensiones de modo de incluir el promedio de la totalidad del historial salarial informado;
- Vincular la edad de jubilación - mínima, promedio y duración de la jubilación - al aumento de la longevidad; y
- Permitir a los aportantes con menos de 35 años de aportes jubilarse con una jubilación reducida a una edad menor al mínimo actual de 70 años.

3.21 Las simulaciones realizadas conjuntamente con este estudio muestran que la opción de reforma de política que tendría mayor impacto fiscal sería cambiar la indexación de las pensiones por las variaciones en el salario a variación de los precios (o una combinación de ambos). A pesar de que es políticamente difícil, en parte debido a que el régimen de indexación está protegido por la constitución, se prevé que esta reforma generaría ahorros fiscales de US\$10 millones durante el primer año, y un promedio de US\$30 millones por año en los próximos 45 años en dólares de 2003. Además de los beneficios para la economía, las familias obtendrían grandes beneficios a través de un mejor sistema de protección social. Se crearía espacio fiscal que podría ser utilizado para aumentar la pensión mínima bajo el esquema de pensiones contributivas, generando así mayores incentivos para que los trabajadores participen en el sistema. El beneficio no contributivo focalizado también podría ampliarse para cubrir más integralmente a los ancianos, los discapacitados y los pobres.

3.22 Además de la ventaja en cuanto a ahorros fiscales, el ajuste por inflación en lugar de en función de los salarios reales protege mejor a los ingresos de los jubilados, cuyos ingresos aumentan en base a la inflación manteniendo así su bienestar. Este sistema también es más justo que la indexación según los salarios, que hace que los pensionados se beneficien con cualquier aumento en la productividad de los trabajadores actuales. Asimismo, al evitar la prociclicidad que implica la indexación a salarios, la indexación en base a la inflación se constituye en un mejor instrumento de administración de riesgo para los beneficiarios. De hecho, si Uruguay hubiera indexado las pensiones en base a la inflación en lugar de los salarios, las familias beneficiarias de las pensiones no hubieran perdido tanto poder adquisitivo durante la última crisis.

3.23 La mayoría de los países se han apartado de la indexación en base al salario. En América Latina, además de Uruguay, sólo Nicaragua y la República Dominicana continúan ajustando las pensiones exclusivamente en base al salario y sólo tres de los diecinueve países de la OCDE lo hacen, a pesar de que unos pocos países de cada grupo las indexan en función de una combinación de salarios y precios (Tabla C4). Uruguay haría bien en seguir el ejemplo de la mayoría de los países.

3.24 Una segunda medida para generar ahorros fiscales que podrían utilizarse para proteger mejor a los pobres y los vulnerables sería utilizar el historial completo de los ingresos informados para calcular el salario básico sobre el cual se basarán las pensiones futuras. El uso del historial completo además de alinear los aportes a los pagos de

pensiones es más justo. Las simulaciones muestran que los ahorros fiscales derivados de esta medida generarían un rendimiento promedio de US\$17 millones por año en los próximos 45 años.

3.25 Una tercera medida sería aumentar gradualmente la edad mínima de jubilación para reflejar la mayor longevidad de los uruguayos. Aumentar la edad de jubilación en tres o cuatro meses por año durante los próximos 15 a 20 años aumentaría eventualmente la edad de jubilación en cinco años. Las simulaciones muestran que se podrían generar ahorros anuales (no descontados) de aproximadamente US\$2 millones. Sin embargo, este monto podría estar sobreestimado. Mucho dependerá de cómo esta medida afecta la edad promedio de jubilación -muchos ya trabajan hasta una edad mucho más avanzada que la edad mínima de jubilación. También podría ser aconsejable vincular los aumentos futuros en la edad de jubilación a aumentos futuros en la longevidad. Se recomienda analizar estas opciones en mayor detalle utilizando antecedentes laborales actualizados.

3.26 Finalmente, para evitar crear una nueva clase de pobres compuesta por trabajadores de bajos ingresos que no han podido aportar durante varios años y por lo tanto pueden no ser elegibles para cobrar pensiones entre los 60 y 70, se podría considerar la posibilidad de permitir a dichos trabajadores jubilarse con una pensión reducida que sea neutral a nivel actuarial en su costo. El saber que es posible recibir una pensión reducida con menos de 35 años de servicio probablemente también aumente la cantidad de aportantes.

C. SEGURO DE DESEMPLEO (SD) Y PROGRAMAS DE TRABAJO

3.27 En contraposición a los grandes montos destinados a las pensiones, el BPS gastó sólo 0,3% del PIB en beneficios por seguro de desempleo en 2003. A pesar de que el gasto es muy bajo, el sistema es relativamente generoso en su diseño, ya que paga 50% de los salarios no percibidos por un plazo máximo de seis meses a los trabajadores que han aportado al BPS en el período de doce meses anterior a la pérdida del empleo. Los beneficios no disminuyen a lo largo del período de seis meses, como sucedería normalmente bajo sistemas similares de otros países. Por lo tanto el 77% de los beneficiarios obtienen beneficios durante prácticamente todo el período (Tabla C6).

3.28 A pesar de estos parámetros generosos, el nivel relativamente bajo de gasto en SD se debe a la baja incidencia de los beneficios entre quienes están verdaderamente desocupados. A comienzos de la crisis en 1999, el sistema de SD cubría a sólo 17% de los desocupados. A pesar de que este bajo nivel de cobertura no es inusual en la región e incluso en varios países desarrollados (Tabla C7 y Tabla C8), los trabajadores sin protección de otros países generalmente pueden obtener transferencia básica en efectivo no contributiva o beneficios bajo programas de empleo directo (“*workfare*”). Las transferencias de efectivo en Uruguay son pequeñas y hasta hace poco tiempo no había programas de trabajo, lo que ayuda a explicar el gran aumento de la pobreza tras la crisis.

3.29 En mayo de 2003, Uruguay lanzó un plan nacional de tipo programa de trabajo llamado “*Programa Actividades Comunitarias*”. Primero en su tipo en Uruguay, este programa tuvo como objetivo aliviar la pobreza a raíz del desempleo masivo luego de la

crisis. El programa es de transición y exige que los beneficiarios trabajen para recibir beneficios. Los beneficios se pagan a cambio de trabajo en tareas “socialmente deseables”, tales como reparación y mantenimiento de escuelas públicas, salud y comedores, mantenimiento de espacios públicos y hasta en proyectos de infraestructura pública de pequeña escala.

3.30 Una evaluación reciente encomendada por la ILO descubrió que el programa está sumamente bien focalizado. En Montevideo, 82% de los beneficiarios provenían de familias con ingresos por debajo de la línea de indigencia y 17% de familias por debajo de la línea de pobreza. Dos tercios de los beneficiarios del programa eran jefes de familia con hijos menores de 18 años. Aproximadamente un quinto de los beneficiarios había trabajado en sectores donde no llega el seguro tradicional de desempleo, a saber el sector de trabajadores autónomos. Se descubrió que sólo una pequeña minoría de beneficiarios (7,7%) no habían formado parte anteriormente de la fuerza laboral. Fuera de Montevideo, 73% de los beneficiarios provenían de familias con ingresos por debajo de la línea de indigencia y el resto de familias por debajo de la línea de pobreza.

3.31 Los alentadores resultados iniciales sugieren que un programa de trabajo nacional sostenido con beneficios anticíclicos autofocalizados podría ser un mecanismo efectivo de protección de ingresos para el desocupado, en particular para los sectores cada vez mayores de la fuerza laboral que optan por evadir o simplemente no realizan aportes al BPS. Por lo tanto, sería razonable ampliar este programa, aunque debería continuar siendo supervisado de cerca para determinar su efectividad y ser modificado para aprender de experiencias anteriores en Uruguay y en otros países del mundo, especialmente en la región.

3.32 Otra característica inusual de la ley de SD de Uruguay es que no posee restricciones acerca de cuántas veces los trabajadores pueden ser beneficiarios y permite a los trabajadores que no se han desvinculado realmente de sus empleadores a beneficiarse bajo el programa cuando no hay trabajo. De modo que actúa como un subsidio para las industrias con actividades mayormente estacionales. En 2002, casi la mitad de los nuevos beneficios se destinaron a trabajadores que sólo estaban “suspendidos” debido a los períodos estacionales de inactividad y no habían sido despedidos, y que preveían volver a sus empleos.

3.33 Esto genera un descalce entre el riesgo y el instrumento para reducir el riesgo. La estacionalidad de ciertas industrias es un hecho en gran medida predecible. Como tal, un instrumento de seguro social con cobertura conjunta de los riesgos (“*risk pooling*”) como el SD es inadecuado. Tratándose de un hecho relativamente cierto, es razonable exigir a los trabajadores y empleadores de estas industrias que ahorren para la estación de inactividad. Ello permitiría al BPS focalizarse en las contingencias de desempleo realmente inciertas y liberar recursos para ampliar el alcance de los instrumentos de cobertura conjunta de riesgos como el SD a los sectores que no posean cobertura, tales como los empleados domésticos, muchos de los cuales tienen la intención y capacidad de aportar al BPS. Por lo tanto, probablemente sea aconsejable eliminar el sistema de suspensión del SD. Si fuera demasiado difícil de implantar por razones políticas, se podría

considerar la posibilidad de cobrar una comisión a las empresas en función del uso que hagan del sistema de seguro de desempleo para suspensión del trabajo.

3.34 Otra medida recomendable sería introducir beneficios decrecientes por cada mes de desempleo adicional, mejorando así los incentivos a la búsqueda de empleo. Además de esta medida, si se pudiera limitar el seguro de desempleo a cubrir los riesgos reales de la falta de trabajo - a diferencia de las depresiones predecibles en las industrias estacionales - y si se pudieran eliminar las prórrogas arbitrarias y discrecionales de los períodos de beneficio, se podría generar el espacio fiscal necesario para ampliar el período de cobertura más en línea con la duración actual del desempleo (Amarante, 2004). Los ahorros también podrían permitir que la cobertura formal se extienda a grupos de la fuerza laboral que tengan la intención y la capacidad de cumplir los requisitos de aporte al BPS, tales como los empleados domésticos.

D. PLANES DE TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO Y EN ESPECIE

3.35 Bajo el rubro de programas de transferencia, Uruguay posee: (i) un programa de transferencias condicionales de efectivo llamado “Asignaciones familiares” implantado por el BPS; y (ii) una cantidad de planes de transferencias en especie que se describen más adelante en este punto. A continuación se analizan los principales aspectos de estos planes de transferencia junto con algunas propuestas para mejorar su efectividad.

Programa de asignaciones familiares

3.36 Al igual que con el seguro de desempleo, el BPS destinó sólo un magro 0,3% del PIB a las asignaciones familiares en 2003. Curiosamente, este monto ha variado muy poco desde mediados de los 80, a pesar de los cambios importantes en los criterios de elegibilidad que ampliaron la cobertura familiar a miembros que no fueran tan sólo los hijos a cargo de aportantes al BPS. El gasto limitado se explica en gran medida por el tamaño del beneficio - un pago por hijo de entre 8% y 16% del salario mínimo, determinado en base a una alícuota progresiva para que se redujera en los niveles más altos de ingresos familiares. Las familias con ingresos de hasta 11 salarios mínimos con hasta tres hijos pueden ser beneficiarios de la asignación por hijo (incluso los ingresos más altos pueden gozar del beneficio si poseen más hijos). Desde mediados de los 90, los beneficios, al menos en teoría, están condicionados a hijos que asisten a la escuela y que se someten a exámenes médicos periódicos. Sin embargo, estas condiciones son verificadas pocas veces, o tal vez nunca.

3.37 En 2000, ciertas familias vulnerables con ingresos por debajo de tres salarios mínimos también pudieron ser beneficiarias bajo el programa de Asignaciones familiares. Esto generó un expansión de 16% en la cobertura durante el primer año y para 2002 37% de la población menor de 18 estaba cubierta. Sin embargo, muchas familias de ingresos bajos con hijos que reunían los requisitos para gozar del beneficio no lo estaban recibiendo, aunque es difícil encontrar estimaciones confiables de las familias que reúnen los requisitos y están excluidas, o varían considerablemente. Bucheli (2004) descubrió que en 2002 entre 19% y 24% de la población menor de 18 años que reunía los requisitos para

recibir subsidios familiares no los recibían. Asimismo, muchas familias pobres no son elegibles ya que, a pesar de ser pobres, sus ingresos familiares exceden tres salarios mínimos.

3.38 El programa de asignaciones familiares está esencialmente autofocalizado principalmente debido a que los costos de transacción son altos en relación con el monto del beneficio. Los costos de transacción surgen del cumplimiento del proceso de solicitud, de la generación de evidencia de los ingresos y de los costos de transporte y tiempo para cobrar el beneficio. Sin embargo, el monto es demasiado modesto para aliviar efectivamente la pobreza y un porcentaje significativo de familias destinatarias se desalienta por los costos de transacción. Debido a que no se exige el cumplimiento de las condiciones de salud y educación estipuladas, se renuncia a cualquier beneficio indirecto de contribuir a la formación del capital humano en las familias más pobres.

3.39 En mayo de 2004, se flexibilizaron aun más las reglas de elegibilidad para incluir a todas las familias con ingresos menores a tres salarios mínimos, aumentando significativamente la cobertura del sector informal. Entre fines de 2003 y fines de 2004, la cantidad de beneficiarios aumentó 24% a 500.000 - aproximadamente la mitad de la población infantil. Cuando en enero de 2005 se aumentó el salario mínimo en 56% se creó un nuevo índice al cual se vincularon los criterios para admisión y el nivel de beneficios. Como resultado, la cantidad de beneficiarios elegibles y el nivel de beneficios permanecieron esencialmente sin cambios. A pesar de que la decisión de no aumentar la cantidad de familias elegibles de ingresos medios fue razonable, podría ser un momento oportuno para permitir que más familias pobres sean elegibles.

3.40 Para que el programa de subsidios familiares sea más efectivo en su objetivo de aliviar la pobreza y a la vez mejorar los resultados en el área de salud y educación para las familias más pobres, se podrían tomar medidas para: (i) ampliar el programa para cubrir a todas las familias pobres con hijos menores de 18 años; (ii) identificar medidas administrativas para reducir los costos de transacción y a la vez mejorar la focalización, posiblemente reduciendo el tope de elegibilidad, y (iii) exigir el cumplimiento de las condiciones de educación y salud, ayudando a disminuir la deserción escolar y a formar capital humano.

Planes de transferencias en especie

3.41 Uruguay administra al menos diez planes de asistencia social de transferencias alimentarias en especie. La Tabla 7 muestra una lista de los programas con la cobertura y los costos asociados. En 2003, Uruguay gastó US\$43 millones en dichos programas, un monto equivalente a aproximadamente 0,4% del PIB. A pesar de que el gasto es modesto, los programas alimentarios primarios han aumentado un 32% a raíz de la crisis.

3.42 Los grupos beneficiarios incluyen desde recién nacidos, niños en edad escolar y madres embarazadas hasta la población de edad y los discapacitados. El objetivo del programa varía; algunos tienen como fin la redistribución o el alivio de la pobreza y otros tienen objetivos de nutricionales. Sin embargo, algunos programas tales como comedores

comunitarios y canastas alimentarias para pensionados carecen objetivos claros nutricionales y/o de distribución o para la disminución de la pobreza, generando filtraciones en favor de la población que no es pobre (Tabla C9). No existe ningún programa que incentive el amamantamiento.

3.43 A diferencia de las pensiones, el seguro de desempleo y los subsidios familiares anteriores a las reformas recientes, la admisión a estos programas no depende de la afiliación o el aporte a ninguna institución en particular.²² El nivel de filtración es bajo: sólo 5% de la población que no es pobre recibe ayuda alimentaria (Tabla C10). La cobertura es relativamente buena: 85% de la población extremadamente pobre y 46% de los pobres reciben ayuda alimentaria (Tabla C10 y Tabla C11).

3.44 Entre las características positivas de los planes de transferencia en especie se destaca el foco relativamente importante en los niños. Existen fuertes conexiones entre la asistencia en el área de salud, educación y alimentos que podrían generar un círculo virtuoso y ayudar a las familias a salir de la pobreza. Asimismo, se está evaluando la mayoría de los programas desde un punto de vista nutricional y con respecto a la distribución y asignación de los recursos. Sin embargo, no se evalúan ciertos programas, tales como los que administra IMM. Además, se podrían mejorar los esfuerzos de evaluación de algunos programas de INDA.

3.45 Una limitación a la efectividad de los programas de ayuda en especie reside en el tamaño extremadamente pequeño de las transferencias, que no logran cambiar significativamente el estado de pobreza de las familias que las reciben. Asimismo, la administración descentralizada y sin coordinación de los 10 programas (posiblemente más) genera superposición, duplicación y pérdidas. Las economías de escala en la administración y ejecución de los programas tampoco logran realizarse. Muchos de los programas nutricionales dependen excesivamente de granos refinados y azúcar, que agrava los problemas de obesidad y las enfermedades crónicas de Uruguay (ver próximo capítulo).

3.46 Otra fuente de ineficiencia potencial deriva del uso de transferencias en especie en lugar de efectivo para alcanzar los objetivos de distribución. La teoría económica sugiere que los programas con objetivos explícitos de redistribución - en contraposición a los objetivos nutricionales explícitos - tienen mayor impacto con las transferencias de efectivo que con la asistencia en especie. Estos argumentos han generado una fuerte base teórica y empírica para la creciente cantidad de programas focalizados de asistencia en efectivo de América Latina, tales como *Oportunidades* en México, *Puente* y *Chile Solidario* en Chile, y *Bolsa Familia* en Brasil.²³ La atracción de este tipo de programa para los formuladores de políticas y para las familias más pobres consiste en que la asistencia en efectivo es intercambiable y puede ser adaptada y focalizada por las familias pobres para satisfacer sus propias necesidades. Las transferencias de efectivo también ayudan a reducir la corrupción y el desarrollo de mercados secundarios para los productos de transferencias en especie.

²² Una excepción es un programa que entrega bandejas de comida a los beneficiarios de edad del BPS.

²³ Curry (1993), Besley y Kanbur (1988) y Besley y Coate (1991) sostienen que las transferencias en especie dan buenos resultados cuando se trata de autofocalización.

Tabla 7: Planes de transferencia no contributivos en especie (2004)

Programa	Institución	Descripción del programa	A	B	C
Plan Alimentario Nacional (PAN)	INDA (Instituto Nacional de Alimentación)	Canasta mensual de 7-8 kg de leche en polvo, cereales y azúcar para madres y familias pobres consideradas de alto riesgo nutricional o social	74		202.384
Programa Nacional de Complementación Alimenticia (PNCA) del BPS	INDA	Canasta mensual de alimentos secos: leche en polvo, cereales y azúcar para pensionados del BPS	56	8.461	37.500
Sistema Nacional de Comedores (SNC)	INDA	Almuerzos en días de semana para la población de edad, discapacitados, mujeres embarazadas o en período de lactancia, y estudiantes y jubilados, algunos sin cargo y otros bajo subsidios	58	6.812	22.796
Programa de soporte de la Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia (AUPI)	INDA	Comidas para niños en edad preescolar y almuerzo para niños en centros de atención diurna de AUPI	N/A	35	1,155
Programa de Asistencia a Instituciones Públicas y/o Privadas sin fines de lucro (AIPP)	INDA	Entrega de alimentos secos cada dos meses a entidades sin fines de lucro focalizadas en sectores vulnerables de la población	N/A	1.203	51.474
Programa de Asistencia a Enfermos Crónicos (PAEC)	INDA	Canasta mensual de alimentos de acuerdo con la enfermedad, que aporta el 100% de las necesidades calóricas para los enfermos crónicos	N/A	552	6.755
Programa de Asistencia Alimentaria (PAA)	IMM (Intendencia Municipal de Montevideo)	Alimentos secos y leche en polvo a merenderos inscriptos que atiendan a escuelas y personas con necesidades básicas insatisfechas	65	565	30,000 (2003)
Programa Invernal	IMM	Dormitorios nocturnos, baño y alimento desde mediados de julio a mediados de septiembre para personas sin hogar que estén sobrias y limpias	N/A	N/A	947
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	ANEP (Administración Nacional de Educación Pública)	Desayuno, almuerzo, colación y cena (sólo pupilos) para estudiantes pre-escolares y escolares en áreas de alto riesgo social; educación nutricional para padres y maestros	62	19.259 (2002)	213.668
Centro de Asistencia a la Infancia y a la Familia (CAIF)	INAME (Instituto Nacional del Menor de Uruguay), con INDA y Asociaciones Cívicas	Asistencia integral a niños menores de 4 años a través de educación inicial, estimulación temprana, alimentación y cuidado de la salud, y respaldo a sus familias. Beneficiarios seleccionados por comunidades en áreas de alto riesgo social	63	6.298	25.164

Notas: A = Porcentaje del quintil más bajo cubierto; B = Gasto (US\$'000, 2003); C = Población beneficiaria, 2004.
Fuente: Casacuberta, 2004.

El cambio de transferencias en especie a efectivo o vales alimentarios podría generar un aumento en el valor del respaldo a las familias sin generar costos fiscales adicionales. De hecho, desde la eliminación del requisito de aportes para la cobertura de su programa de subsidios familiares, Uruguay estuvo entre los primeros países en introducir transferencias de efectivo focalizadas. Por otra parte, el gobierno ha logrado ahorros significativos mediante la compra pública de alimentos y medicamentos.

3.47 En conclusión, se podrían mejorar los resultados en materia de pobreza y nutrición introduciendo las siguientes reformas a los planes de transferencias en especie:

- Consolidar los programas con objetivos nutricionales bajo un único organismo del gobierno, INDA, y mejorar su contenido nutricional.
- Consolidar y ampliar los programas nutricionales destinados a los niños tales como PAE y CAIF.
- Incorporar un programa que incentive la alimentación materna (mediante campañas de información).
- Reemplazar los programas con objetivos claros de redistribución o prevención de la pobreza por transferencias de efectivo, consolidando estos programas con programas de subsidios familiares y/o de pensiones no contributivas más fuertes.
- Modificar los programas que no tengan un objetivo nutricional o de redistribución claro tales como los comedores comunitarios o las canastas alimentarias para pensionados para (i) focalizarse sólo en el 40% más pobre de las familias e (ii) incluir granos enteros, vegetales y frutas en lugar de granos refinados y azúcar; e
- Introducir y mejorar las evaluaciones de los programas.

4. SALUD

A. ESTADO DE LA SALUD, INSTITUCIONES Y GASTOS

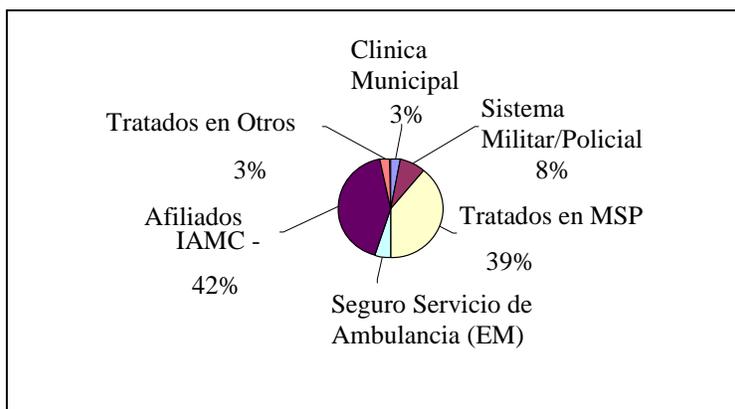
4.1 Los indicadores de salud de Uruguay se encuentran entre los mejores de la región: la expectativa de vida es 75 años, la mortalidad infantil es 14 por 1000 nacimientos vivos, el porcentaje de cobertura de vacunas ha superado el 90% durante varios años, el 99% de los nacimientos se producen en hospitales y clínicas y la incidencia de enfermedades infecciosas es baja. En 2003, Uruguay se clasificó 40° entre los 177 países para los cuales se calculó el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sólo detrás de Argentina en América Latina. Los altos indicadores de salud y desarrollo humano de Uruguay se deben a una combinación de factores: la alta cobertura de agua limpia y servicios sanitarios, educación básica casi universal y cobertura prácticamente universal de servicios de salud²⁴ - todo ello facilitado por el hecho de que la población está altamente urbanizada.

4.2 Si bien los indicadores de salud de Uruguay siguen siendo buenos, representan un costo cada vez mayor. Trylesinski (2001) estima que Uruguay destinó 10,9% de su PIB a la salud en 2000- una de las participaciones más altas del mundo, habiendo aumentado de 9,1% del PIB en 1994. Asimismo, la posición relativa de Uruguay dentro de América Latina se está deteriorando. La expectativa de vida de Uruguay, que una vez fue la mejor de América Latina, ahora es superada por otros tres países de la región (Tabla A1). Su tasa de mortalidad infantil, que fue una vez la más baja de América Latina, ahora se clasifica en tercer lugar. Las tasas de enfermedades no transmisibles y crónicas, tales como enfermedad cardiovascular, diabetes y cáncer, son altas y cada vez mayores. A pesar de que en principio toda la población tiene acceso al cuidado de la salud, los grupos de la población más pobre de Uruguay se vieron obligados a reducir significativamente más su consumo de servicios de salud que los grupos más acomodados en el peor momento de la reciente crisis (Banco Mundial, 2005).

4.3 El sistema de cuidado de la salud de Uruguay está muy fragmentado. Aparte de las principales instituciones públicas (el Ministerio de Salud Pública) y privadas sin fines de lucro (las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva), incluye múltiples y pequeños aseguradores y proveedores con marcos regulatorios diversos, complejos y aplicados inconsistentemente, e importantes problemas de eficiencia (Figura 7). El MSP y las IAMC proporcionan cobertura a aproximadamente 40% de los uruguayos. Las IAMC son relativamente más importantes en Montevideo, donde dan cobertura al 57% de la población, en tanto el MSP es la principal fuente de atención, cubriendo el 54% de la población en el interior. A continuación se incluye una breve descripción de las principales instituciones del sistema.

²⁴ La Constitución de Uruguay exige al gobierno proporcionar servicios de salud al indigente y a quienes carecen de recursos. Los residentes pueden solicitar una tarjeta de identificación del gobierno (ASSE) que proporciona al titular acceso al sistema de salud del gobierno a tarifas para usuarios determinadas en función del ingreso familiar. En 2003, aproximadamente 95% de los usuarios de ASSE no pagaron tarifas para usuarios.

**Figura 7: Estructura del sector de salud*
Población urbana de Uruguay (2003)**



* 11% de los encuestados citaron múltiples fuentes

- (i) *Las Instituciones de Asistencia Medica Colectiva (IAMC)* tienen mayormente médicos como propietarios y administradores que proporcionan un amplio paquete de servicios de salud por un arancel de capitación fijo regulado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Aproximadamente 41% de los afiliados a las IAMC provienen del sistema de seguridad social formal, el *Banco de Previsión Social (BPS)*; otro 37% son individuos (con frecuencia cónyuges y familiares de los afiliados del BPS a quienes no cubre el BPS); y el resto proviene de una variedad de acuerdos contractuales con organizaciones del sector público y privado.
- (ii) *El Banco de Previsión Social (BPS)* si bien se concentra principalmente en programas de administración de pensiones y transferencia de efectivo, posee un hospital y varias clínicas que se especializan en atención materna e infantil. La importancia del BPS en el sector de salud, sin embargo, deriva de la administración de un plan de seguro de salud amplio que cubre aproximadamente 16% de la población, incluyendo la mayoría de los asalariados del sector privado, algunos empleados del sector público y algunos jubilados de bajos ingresos. El plan es administrado por la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE) del BPS. Los beneficiarios pueden elegir a su proveedor cuando se afilian por primera vez al plan de DISSE. Sin embargo, sus opciones potenciales están restringidas a las IAMC y, una vez que optaron por una IAMC, no pueden cambiar. La DISSE se financia mediante un impuesto a los empleados (3% de los salarios) y a los empleadores (5% del gasto total en sueldos) - junto con un compromiso irrestricto del gobierno central de cubrir los costos administrativos, como también el gran déficit persistente que registró DISSE desde principios de la década de 1990. La ley faculta a que el arancel de capitación pagado por DISSE a las IAMC se fije en 85% de la cuota promedio de los afiliados que no sean de DISSE.

- (iii) *El Ministerio de Salud Pública (MSP)* tiene a su cargo regular el sector de salud, llevando a cabo actividades de cuidado preventivo de la salud y prestando servicios de salud a la población pobre. Lleva a cabo las primeras dos funciones a través de la Dirección General de Salud (DIGESA). DIGESA es responsable de: (a) el cuidado preventivo de la salud y la educación en materia de salud, (b) el establecimiento y la aplicación de políticas y reglamentaciones relacionadas con la salud, y (c) el registro y supervisión de profesiones médicas, drogas, equipos, instalaciones y proveedores y aseguradores de salud. Lleva a cabo la tercera función relativa a la prestación de servicios a través de su dependencia, ASSE (*Administración de los Servicios de Salud del Estado*). ASSE opera una vasta red de 64 hospitales, 28 centros de salud y 292 clínicas.
- (iv) *El Fondo Nacional de Recursos* es un organismo paraestatal creado en 1979. Proporciona cobertura universal a todos los residentes para una canasta definida de 17 prestaciones específicas, en su mayoría intensivos en el uso de tecnología. Para los contribuyentes a la seguridad social, el FNR es financiado a través de aranceles de capitación fijos separados y regulados por el Ministerio de Economía y Finanzas, aunque calculados independientemente. Para los no contribuyentes, se cobra un arancel por práctica y es pagado por el ASSE/MSP.²⁵ Los servicios son comprados por el Fondo, utilizando un mecanismo de pago de arancel por práctica, y los servicios son prestados por centros médicos certificados denominados IMAEs (*Institutos de Medicina Altamente Especializada*). La mayoría de los aproximadamente 50 IMAE son privados y aquellos que representan la mayor proporción de servicios y gastos del FNR son propiedad de las IAMC. Tres cuartos de los gastos del FNR corresponden a atención a afiliados de las IAMC y un cuarto a beneficiarios de ASSE.
- (v) *Otros sistemas de cuidado de la salud pública.* Otros cuatro sistemas de salud pública merecen mención. Primero, las fuerzas armadas y la policía tienen sus propios sistemas integrales de cuidado de la salud para su personal, familiares a cargo y jubilados, centrados en sus respectivos hospitales en Montevideo. Fuera de la capital, los miembros de la policía y las fuerzas armadas poseen cobertura de las IAMC, aunque excluye a sus familiares a cargo o jubilados. Juntos, los sistemas de las fuerzas armadas y la policía cubren aproximadamente 9% de la población. Segundo, el Hospital de Clínicas es un hospital de la universidad pública situado en Montevideo que presta servicios a los beneficiarios de ASSE a pedido. Tercero, el BSE (*Banco de Seguros del Estado*) brinda atención especializada para enfermedades laborales y accidentes en el lugar de trabajo. Finalmente, varias empresas estatales proporcionan cobertura a sus empleados, la

²⁵ Con frecuencia, se considera que el FNR constituye un tipo de mecanismo de reaseguro para las IAMC. Esto no es exacto. Las IAMC no asumen ningún riesgo en la financiación o prestación de atención administrada por el FNR. Las personas con cobertura de las IAMC adquirida a través de DISSE pagan una prima separada por la cobertura del FNR (además del aporte que hacen a su prima de la IAMC). El BPS simplemente administra los aportes mensuales del FNR, pasándolos al FNR.

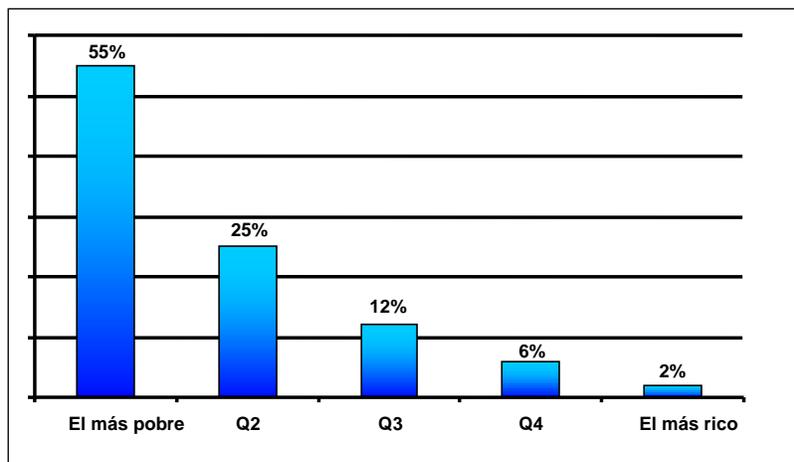
mayoría ofrece sus propios servicios ambulatorios en tanto contrata servicios de hospitalización de las IAMC y hospitales privados.

- (vi) *Otros sistemas de cuidado de la salud privados.* Además de las IAMC, existen otros dos sistemas de cuidado de la salud privados dignos de mención. En primer lugar, algunos aseguradores privados ofrecen seguro de salud total. Estos son, generalmente, hospitales privados o compañías de servicios de emergencias que otorgan seguros de salud para proporcionar un amplio paquete de servicios de salud. Destinado al nicho de altos ingresos, su cobertura se calculó en 50.000 en 2000 (Trylesinski, 2001). En segundo lugar, una amplia variedad de planes de seguros de salud parciales que cubren ambulancia para emergencias, servicios de diagnóstico y otros servicios ambulatorios se han desarrollado en nichos del mercado donde las IAMC tradicionalmente optaron por no participar. Por motivos históricos, estas organizaciones se denominan comúnmente *Emergencias Móviles* (EM). Organizadas como entidades integradas que combinan prestación de seguro y atención, estas instituciones están sujetas a menos regulaciones gubernamentales que las IAMC. Como resultado, tienden a estar más centradas en el consumidor y a ser más competitivas. Actualmente cubren a 681.000 personas y sus prestaciones son en gran medida complementarias a las prestaciones de las IAMC (INE 2003).

4.4 Los indicadores de salud de Uruguay de nivel superior tienen un costo cada vez más alto y difícil de sostener. A medida que algunos de los indicadores en materia de salud del país han desmejorado, el alto nivel de gasto relativo en salud de Uruguay ha continuado aumentando (sugiriendo que la tasa de retorno sobre dichos gastos ha disminuido), mientras que las preocupaciones e incertidumbres sobre el sistema y la disconformidad con el mismo han crecido. El MSP representa 17% del gasto total en salud de Uruguay. Su importancia relativa como proveedor de servicios de salud y su eficiencia han aumentado en los últimos años. Aun así, podría hacer más por mejorar su desempeño. A nivel institucional, sin embargo, los problemas críticos de eficiencia, desempeño y sostenibilidad que abundan en el sector son principalmente los de las IAMC, que representan más del 60% del gasto total en salud de Uruguay.

4.5 Los diferentes subsistemas de salud prestan servicios a clientelas familiares muy diferentes. El ingreso familiar medio mensual per cápita de los afiliados de las IAMC en 2003 fue 7.258 pesos (US\$248), tres veces mayor al promedio del usuario regular del MSP. Una encuesta familiar de INE efectuada en 2003 reveló que el 55% de las personas que se informaron como usuarios regulares de servicios de MSP/ASSE pertenecían al quintil de ingreso familiar más bajo y el 80% al 40% de las familias más pobres (Figura 8). Debido a sus diferentes clientelas - las IAMC prestan servicios a los elementos más ricos, más urbanos y más visibles de la sociedad uruguaya - y a que el nivel de financiación de las IAMC es mucho mayor al del MSP, el debate público sobre el sector de salud ha estado dominado por las IAMC.

Figura 8: Quintil familiar per cápita de usuarios regulares del MSP (2003)



Fuente: Fiedler 2004.

4.6 A diferencia de sus niveles de financiación notablemente dispares, los niveles de prestación de servicios del MSP y de las IAMC son mucho más comparables, lo que sugiere que los sistemas proporcionan niveles marcadamente distintos de eficiencia y/o calidad de atención, más allá de cualquier diferencia que pueda atribuirse a sus clientelas.

B. ASPECTOS FISCALES, FINANCIEROS Y DE EQUIDAD

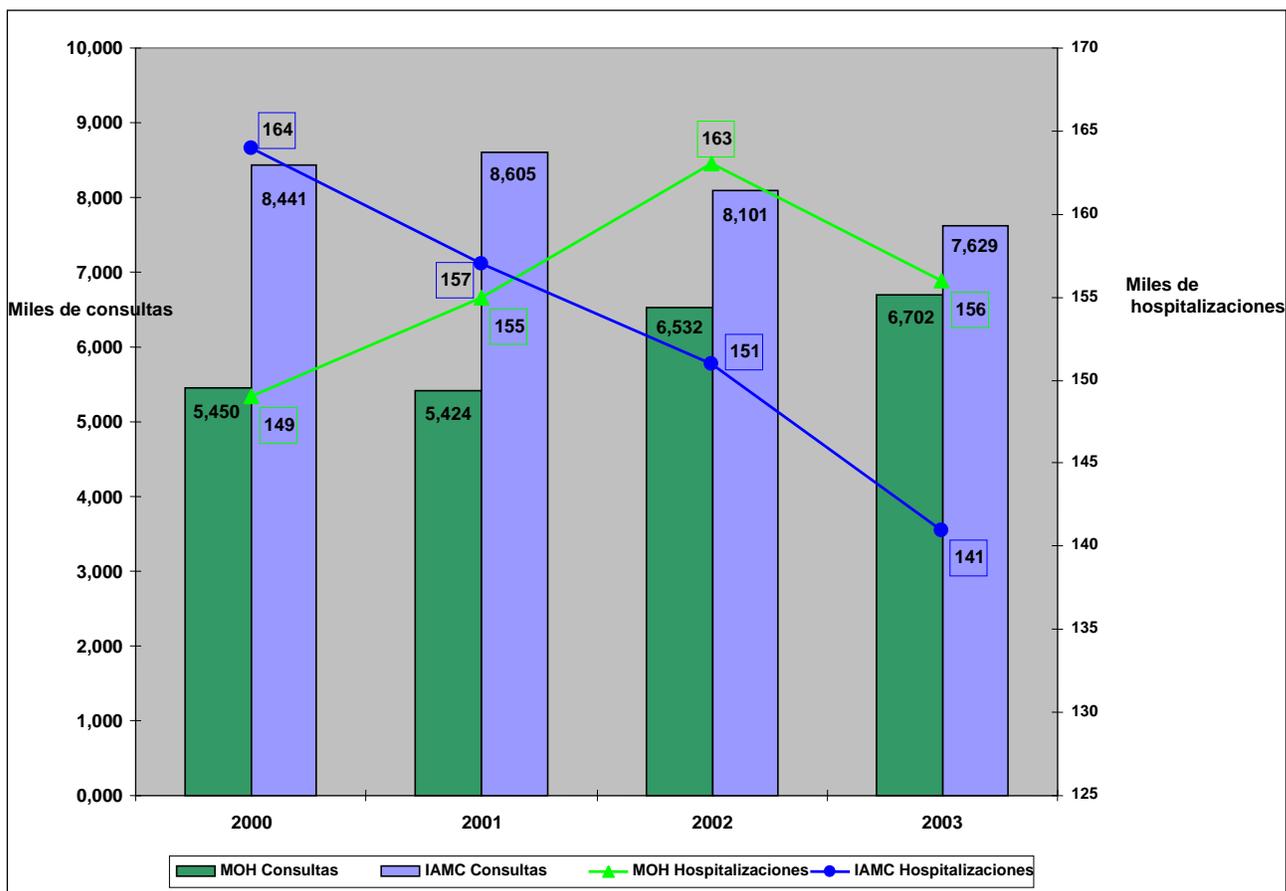
4.7 La Figura 9 muestra la cantidad de consultas y hospitalizaciones en los sistemas de las IAMC y del MSP desde 2000 a 2003. En 2003, el MSP registró 18% más internaciones que las IAMC. A pesar de que las IAMC realizaron 14% más visitas ambulatorias que el MSP, esa diferencia se redujo en más de la mitad en los últimos tres años. Estos aumentos en los niveles absolutos y participación en la prestación de servicios de salud del MSP entre 2000 y 2003 se produjo al mismo tiempo que se contrajo su gasto real en un 22% (Tabla 8). A pesar de que una porción de la erosión del valor del gasto del MSP puede ser atribuible a la devaluación, desde la perspectiva de la gestión es notable que el MSP esté atendiendo a más personas y prestando más servicios a la vez que su presupuesto ha disminuido.

Tabla 8: Gasto del MSP (en millones de pesos de diciembre de 2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto total	4,991	5,125	4,742	4,527	4,058
Personal	1,742	1,710	1,685	1,551	1,330
Costo recurrente no relacionado con el personal	3,147	3,296	2,939	2,833	2,684
Inversión	102	118	119	142	44
Gasto total per cápita	1,511	1,543	1,419	1,347	1,201

Fuente: Pérez (2004)

Figura 9: Cantidad de Consultas y Hospitalizaciones en los subsistemas de las IAMC y del MSP (2000-2003)



Fuente: Fiedler 2004.

B. ASPECTOS FISCALES, FINANCIEROS Y DE EQUIDAD

4.8 La OPP estima que el gasto público en salud alcanzó un promedio de 3% del PIB en los últimos años (Tabla 3). A pesar de que esta cifra es modesta en relación con otros países con un nivel similar de desarrollo, existen motivos para preocuparse sobre la sostenibilidad fiscal y financiera del sistema del cuidado de la salud como resultado de los déficits financieros de las IAMC, el BPS y el FNR, analizados a continuación. También existen preocupaciones en materia de equidad.

4.9 El sistema de las IAMC ha registrado continuamente grandes y crecientes déficits, que han sido financiados en gran medida por préstamos bancarios. Esto se produjo a pesar de haber recibido ajustes mensuales a las primas que han superado la inflación general en todos salvo en 4 de los últimos 90 meses y aumentó dos veces más que el salario mínimo legal desde 1993. Siete IAMC (15% del total) quebraron desde 1999, y casi un cuarto registró pérdidas operativas en 2003 equivalentes a al menos 25% de sus ingresos, lo que sugiere que se producirán más cierres. En consecuencia, los niveles de deuda a corto y

largo plazo aumentaron y ahora constituyen la fuente del 95% de la financiación para las IAMC de Montevideo. En 2003, las IAMC habían acumulado deudas a corto y largo plazo por un total de \$9 mil millones de pesos en toda la nación, equivalentes a más de 3% del PIB.

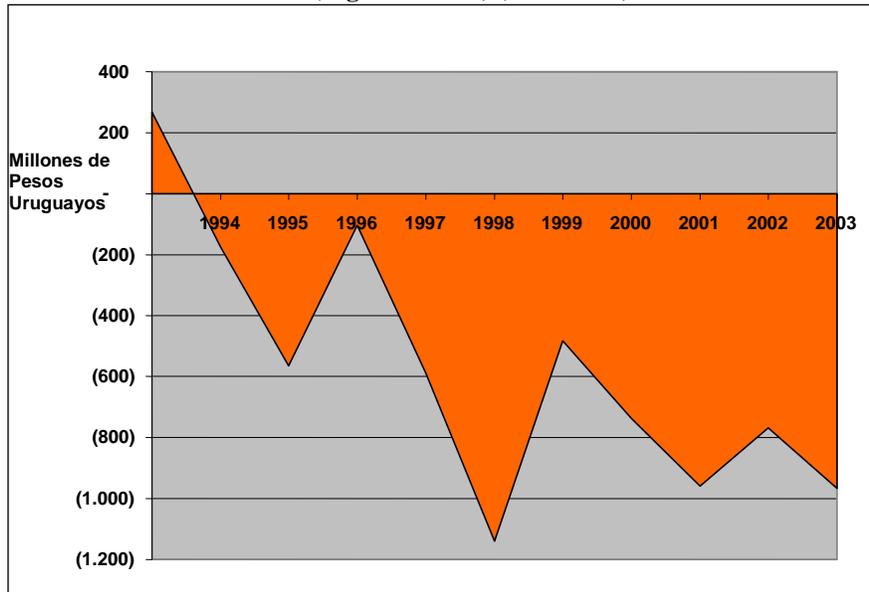
4.10 Si bien la crisis reciente exacerbó la situación financiera de las IAMC, no la cambió cualitativamente. El desequilibrio financiero de las IAMC – esencialmente las de Montevideo- comenzó en 1993, el mismo año en el que se modificó el mecanismo de pago a cirujanos y anestesistas de Montevideo de salario a honorarios por servicio.²⁶ Este cambio, sumado a otros problemas estructurales y regulatorios subyacentes analizados en la próxima sección, explica el deterioro de las finanzas de las IAMC.

4.11 El déficit del seguro de salud de seguridad social (DISSE) también es significativo y continúa aumentando (Figura 10). En 2003, el déficit alcanzó \$967 millones de pesos, 25% de los ingresos. Para eliminar el subsidio del seguro de salud de BPS - pagado mediante un subsidio proveniente de la recaudación impositiva - sería necesario cierta combinación de mayores tasas de aporte, mayores subsidios fiscales, mayores co-pagos de los afiliados o menores exenciones. Si se tuviera que eliminar el déficit exclusivamente mediante mayores aportes patronales, será necesario aumentar la tasa de aporte en un 64%.

4.12 En parte, el déficit de DISSE es el resultado del continuo crecimiento de la cantidad y el valor de las exenciones totales o parciales sobre los aportes de los empleados o empleadores a DISSE. El valor de esas exenciones en la actualidad es de 9% del total de gastos en salud de BPS y 11% del total de ingresos de DISSE (Casares, 2004). El otorgamiento de exenciones estuvo motivado principalmente por el deseo de reducir el efecto potencial adverso de los impuestos al salario sobre el empleo. A pesar de que no hay estudios que detallen el efecto de los porcentajes de aporte del seguro de salud, la idea generalizada en Uruguay es que los porcentajes de aporte cada vez mayores del BPS (como resultado de mayores gastos en pensiones y primas de seguro de salud) deprimieron el crecimiento del empleo, y se encuentran entre las causas clave del incremento del índice de evasión y de la frecuencia de los pagos fuera de término de los aportes al seguro de salud del BPS. Aproximadamente un 40% de los trabajadores que deberían estar haciendo aportes al BPS no está registrado.

²⁶ Es interesante que las IAMC fuera de Montevideo continuaron con el sistema anterior de pago al médico y están mucho mejor financieramente.

Figura 10: Saldo operativo anual ajustado por inflación del Programa de Seguro de Salud (DISSE) del BPS (Ingresos netos) (1993-2003)

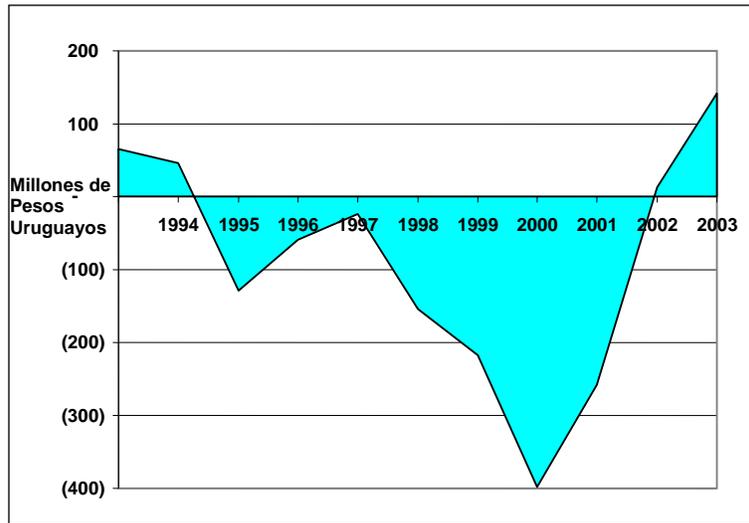


Fuente: Casares 2004.

4.13 A diferencia de las IAMC y el BPS, el Fondo Nacional de Recursos (FNR) logró importantes avances en la mejora de sus finanzas y eficacia en los últimos años. Acumuló una enorme deuda en la década del 90 - 1.260 millones de pesos (a diciembre de 2003) - pero comenzó a saldar esa deuda en 2002. En 2003, su saldo operativo anual fue un superávit por primera vez desde 1994 (Figura 11).

4.14 En 2001 el FNR encargó a una firma de consultoría internacional la realización de una evaluación del desempeño del FNR. Fue la primera revisión a gran escala de la calidad técnica de la atención en Uruguay. El estudio reveló altos niveles de procedimientos injustificados y cuestionables, muchos de los cuales se estaban efectuando en pacientes de 75 o más años de edad, y muchos de quienes nunca recuperaron su anterior movilidad o autonomía, registrando un índice desproporcionado de muertes (Mercer, 2001). Desde entonces, el FNR instituyó varias reformas importantes e introdujo los primeros programas de control de calidad en el país. Exigió que los pacientes obtuvieran una segunda opinión médica sobre su estado y opciones de tratamiento, e introdujo un programa de seguimiento que rastrea y supervisa a los pacientes luego de los tratamientos financiados por el FNR. Estos programas han tenido un efecto importante. Redujeron notablemente la cantidad de servicios pagados por el FNR y, en consecuencia, sus gastos.

Figura 11: Saldo operativo anual ajustado por inflación del FNR (Ingresos netos) (1993-2003)



Fuente: Meerhoff 2004.

4.15 Existe una gran falta de equidad en la financiación del cuidado de la salud. La inequidad deriva de la doble cobertura que tienen muchos beneficiarios de las IAMC con alguna participación del sistema público. En 2003, 119.000 (11%) de los 1,1 millones de afiliados de las IAMC, ó 5% de los uruguayos, informaron que regularmente obtuvieron atención del Ministerio de Salud Pública (INE 2003). Debido a que el BPS representa aproximadamente dos quintos del negocio de las IAMC y a que el BPS recibe un subsidio fiscal para su seguro de salud, existe un subsidio cruzado indirecto del gobierno a las IAMC y a los trabajadores que reciben exenciones o descuentos sobre sus tasas de aporte, constituyendo la principal fuente de los déficits. En los últimos años, la proporción de la población con doble cobertura permaneció prácticamente constante aunque hubo importantes cambios en su composición. Siete de cada diez personas con doble cobertura pertenecen a los tres quintiles de ingresos superiores. Como los impuestos generales financian parte de los costos del cuidado de la salud prestados por el MSP de este grupo relativamente más acomodado, su doble cobertura constituye un problema de equidad, contribuyendo a la carga financiera del sistema. Sin embargo, hay también aproximadamente 35.000 uruguayos pobres que poseen doble cobertura y quienes probablemente elijan un proveedor público que no sean las IAMC de manera de evitar copagos que tal vez no estén en condiciones de afrontar.²⁷

4.16 Otras fuentes de inequidad son: (i) la afiliación directa (que representa dos tercios del total de afiliados a las IAMC), que es una pesada y creciente carga financiera para las familias de ingresos bajos y medios. La proporción de ingresos per cápita promedio

²⁷ En el caso del MSP, este problema se está abordando eficazmente con la implantación de un sistema de información de gestión, RUCAF, en hospitales de ASSE, pero el problema sigue sin ser tratado en otros centros públicos de atención.

requerida para pagar las primas de seguro y los co-pagos de las IAMC aumentó de 9% en 1998 a 12% en 2003, y representa 35% del ingreso familiar per cápita de la quinta parte más pobre de la población y el 6% de la quinta parte más rica de la población; (ii) las exenciones otorgadas a ciertas clases de empleados sobre sus aportes al BPS/DISSE; (iii) la amplia variedad de respaldo financiero a empleados del gobierno de diferentes organismos, instituciones o empresas públicas; (iv) las primas de las IAMC, con tasas uniformes para todos los afiliados, que implican subsidios cruzados de los afiliados relativamente saludables y jóvenes que utilizan menos servicios que los afiliados de edad.

C. FACTORES ESTRUCTURALES SUBYACENTES

4.17 El desempeño cada vez más deficiente en materia de salud y la creciente carga financiera del sector de salud de Uruguay es atribuible a cinco factores: (i) la población demográficamente “envejecida” de Uruguay; (ii) la insuficiente atención a la prevención primaria y secundaria de enfermedades no transmisibles y crónicas; (iii) el alto grado de fragmentación que contribuye a las ineficiencias y altos costos de transacción; (iv) un marco regulatorio que pone a los aseguradores de salud o proveedores de salud en riesgo financiero y no proporciona incentivos adecuados para controlar costos o proporcionar atención de calidad; y (v) un mercado laboral médico que debilita la eficiencia y la calidad de la atención.

4.18 *Perfil demográfico de Uruguay.* Con más del 13% de la población mayor de 65 años, Uruguay es el país “de mayor envejecimiento” en el hemisferio occidental. Como en todos los países, este segmento de la población utiliza más que su participación proporcional de los recursos de salud. Un estudio (ya desactualizado) de la IAMC más importante reveló que sus afiliados de 65 o más años de edad representaban 20% del total de los afiliados de Montevideo, pero generaban 40% de sus costos (Meerhoff & Rígoli, 1992). Las políticas e instituciones de salud de Uruguay todavía tienen que dar una eficaz respuesta a muchas de las necesidades especiales de una población que envejece, que ha dado origen a necesidades insatisfechas cada vez mayores (por ejemplo, la falta de instalaciones de atención a largo plazo para los adultos mayores), al mismo tiempo que ha generado una mayor presión sobre los gastos en materia de salud.

4.19 *Insuficiente inversión en prevención.* Las enfermedades crónicas - especialmente las enfermedades cardiovasculares y los tumores malignos- son las principales causas de muerte en Uruguay. Veintidós por ciento de todas las muertes y 32% de las muertes entre uruguayos de menos de 65 años de edad son evitables (Medici, 2002). Sin embargo, hay una evidente falta de conocimiento sobre cuidado preventivo en la población y una notable ausencia de la práctica de cuidado preventivo entre los proveedores.

Tabla 9: Gastos por tipo de cuidado de la salud (2000)

	Porcentaje
Cuidado curativo	81.0
Tratamiento de rehabilitación	1.3
Hogares y otros centros de internación prolongada	2.5
Drogas y equipamiento médico	10.1
Cuidado preventivo	0.4
Administración y seguro de la salud	4.7
TOTAL	100.0

Fuente: Trylesinski (2001).

4.20 Los niveles de financiación de la prevención y promoción de la salud son insuficientes. De acuerdo con una categorización del gasto en salud, solamente 0,4% del total del gasto en salud se destina al cuidado preventivo y la promoción de la salud (Tabla 9). DIGESA destina solamente 7% de sus gastos a la promoción y prevención de la salud. Medici (2002) descubrió que la adopción de algunas medidas simples de promoción y prevención de la salud concentradas en enfermedades crónicas podría reducir un tercio la cantidad de años de vida perdidos debido a muerte prematura entre personas de menos de 60 años de edad.

4.21 *Fragmentación y duplicación.* La excesiva cantidad de formas bajo las que el sistema de salud uruguayo ofrece prestaciones de salud a la población, con una multiplicidad de instituciones que proveen seguro y atención, dio lugar a fragmentación y duplicación, altos costos de transacción y un sistema complejo y a menudo regresivo de subsidios públicos que incrementa los costos del sistema de seguridad social formal - tanto del BPS como del FNR. Frecuentemente se utilizan entidades del sector público para prestar servicios que están o podrían estar incluidos en el paquete de servicios prestados por las IAMC. Esta fragmentación protege a las IAMC de lo que de otra manera serían mayores niveles de riesgo a los que estarían expuestas y, en consecuencia, reduce sus incentivos para controlar los costos y genera duplicación.

4.22 Incluso en ciudades pequeñas, las IAMC y ASSE mantienen instalaciones hospitalarias, cada una con bajos índices de ocupación.²⁸ Los médicos generalmente trabajan en ambos sistemas, y las instalaciones públicas se han utilizado históricamente para recibir a personas que se atienden en el sector privado, generando subsidios cruzados a proveedores privados. La integración vertical ha sido estándar en las IAMC y ASSE y los múltiples empleos han generado conflictos de intereses y captación de rentas. Las IAMC tienden a tener una serie completa de servicios de salud internos y a competir sobre la base de la tecnología, reduciendo las posibilidades potencialmente útiles de mayor

²⁸ Fuera de Montevideo, las IAMC son mayormente propiedad de las cooperativas de médicos locales pero pertenecen a FEMI, el sindicato médico del interior de Uruguay, que proporciona varios servicios a firmas miembro. Las cooperativas de FEMI poseen conjuntamente un hospital para remitir pacientes en Montevideo.

especialización o de combinar esfuerzos para comprar tecnología; todo ello redundando en aumento de costos.

4.23 La fragmentación contribuye a mayores costos de transacción, amenaza la continuidad y la calidad de la atención y crea inequidades: (i) permitiendo la duplicación de cobertura mencionada anteriormente que se produce cuando los afiliados a las IAMC utilizan las instalaciones de ASSE sin contraprestación para evitar los co-pagos de atención ambulatoria en la instalación de la IAMC o para obtener medicamentos u otros suministros sin cargo o a menor costo;²⁹ (ii) haciendo que diferentes miembros de la familia utilicen distintos proveedores ya que el BPS esencialmente cubre sólo a los trabajadores activos y los familiares a cargo tienen que asociarse a la IAMC mediante el pago de una prima más alta u obtener una tarjeta ASSE; y (iii) permitiendo que coexistan grandes inequidades en la cobertura de los trabajadores del sector público. Los gastos en salud promedio del sector público por empleado son sumamente desiguales entre las instituciones del sector público, y oscilan entre US\$87 y US\$3605 en 2003.

4.24 *Deficiencias regulatorias.* El marco regulatorio de Uruguay en materia de salud contribuye a las dificultades financieras de los aseguradores y proveedores de servicios de salud y ofrece incentivos inadecuados para controlar los costos u ofrecer servicios de calidad. El sistema regulatorio que afecta a las IAMC es particularmente problemático. El gobierno (i) regula los salarios de los médicos y define las condiciones laborales; (ii) establece el nivel de las primas de DISSE a las IAMC; (iii) fija niveles de co-pagos máximos; (iv) excluye 17 procedimientos de alto costo del paquete de las IAMC y exige que los asegurados de salud con cobertura total, incluyendo a los afiliados del BPS, paguen una segunda prima de seguro de salud por estos servicios (al FNR); y (v) excluye varios servicios adicionales del paquete de las IAMC (aparte de aquellos financiados a través del FNR) y hace al BPS directamente responsable de financiarlos o proveerlos a sus afiliados.

4.25 A pesar de que a los consumidores de las IAMC se les garantiza legalmente el derecho a elegir su IAMC, desde 2000 el Ministerio de Finanzas ha restringido el ejercicio de ese derecho a los afiliados del BPS-DISSE, aunque otros afiliados (voluntarios) de las IAMC todavía tienen la libertad de cambiar su afiliación a las IAMC. Una vez que los consumidores han hecho su elección inicial de una IAMC, se convierten en miembros de esa IAMC y deben continuar siéndolo, independientemente de la calidad de los servicios o de su nivel de disconformidad.

4.26 Juntas, estas reglamentaciones resguardan a las IAMC de ciertos riesgos y las protegen de la competencia, ofreciéndoles mercados sin competidores: solamente las IAMC son admisibles para proveer cobertura a través de DISSE; solamente las IAMC son admisibles para proveer cobertura fuera de Montevideo a los familiares a cargo de las personas con cobertura en los Sistemas de Salud de Militares y la Policía; y los afiliados al BPS no pueden cambiar de IAMC. En suma, el entorno regulatorio de las IAMC empaña los incentivos para ser eficientes y proporcionar atención de calidad.

²⁹ Con la reciente implantación de RUCAF que impide que afiliados de las IAMC reciban servicios de ASSE, la magnitud de este problema seguramente se ha reducido considerablemente.

4.27 A pesar de la protección brindada a las IAMC, la mayoría se encuentra en una situación financiera débil, tal como se indicó anteriormente. Las IAMC han perdido como grupo un 13% de sus clientes -especialmente los jóvenes y saludables- entre 1999 y 2003, debilitando la capacidad del sistema de continuar ofreciendo buenos servicios de salud. La respuesta del gobierno ha sido ajustar los controles sobre los precios, ofrecer descuentos sobre la deuda y mejorar la responsabilidad a través de auditorías externas obligatorias. A pesar de que estas medidas han evitado más quiebras y aliviado la creciente crisis de confianza del público en las IAMC en el corto plazo, no han modificado fundamentalmente las raíces estructurales de largo plazo de la crisis. Cabe destacar que se hizo poco por intentar mejorar el desempeño de las IAMC reformando las regulaciones o promoviendo la competencia. Por ejemplo, no se han modificado las reglamentaciones que limitan los contratos de BPS a las IAMC. En consecuencia, las IAMC no se enfrentan a la competencia de los aseguradores privados con fines del lucro o de ASSE. Tampoco compiten con ASSE en la atención de familiares a cargo del personal de la policía y fuerzas armadas fuera de Montevideo.

4.28 Faltan regulaciones que podrían ayudar a mejorar la calidad. Los indicadores de calidad, tales como los índices de infección hospitalarias y errores médicos en los hospitales no necesitan ser divulgados y ni siquiera compilados. De manera similar, no hay información disponible sobre la dotación de personal y el equipamiento en instituciones de salud públicas y privadas; no se necesita la recertificación periódica de los médicos u otro personal y equipo para el cuidado de la salud; y no hay sistemas de acreditación de calidad para los hospitales y otras instalaciones de salud. Las personas que buscan servicios de salud no pueden hacer elecciones informadas sobre los hospitales, y los hospitales tienen menos incentivos para mejorar los servicios. Este segundo factor se extiende a la cobertura del seguro de salud. El BPS, por ejemplo, no considera la calidad al pagar la cobertura de sus beneficiarios. La falta de sistemas de información de costos en los sistemas de las IAMC y ASSE limita los esfuerzos de los gerentes para mejorar la eficiencia.

4.29 La reglamentación del mercado laboral médico también contribuye a la ineficiencia. Con más de 13.000 médicos –uno por cada 259 residentes—Uruguay tiene una de las cifras más altas de médicos per cápita del mundo (Meerhoff y Grau Pérez, 2003). Los médicos están distribuidos en forma despareja geográficamente, creando desigualdad en el acceso a la atención. En regiones fuera de Montevideo, la relación población-médico varía de un médico por cada 523 a 1350 personas, en tanto en la zona de Montevideo llega a uno por cada 165 personas (Pou Brito del Pino, 1999). Durante mucho tiempo los médicos han tenido un sindicato gremial sumamente organizado que ha podido garantizar un conjunto de leyes (llamado colectivamente el Laudo Médico) que efectivamente limita las horas de trabajo y asegura amplia disponibilidad (tanto en el sector público como en el privado) de empleos de tiempo parcial. Esto dio por resultado la proliferación de empleos múltiples, que se han convertido en norma en Uruguay. Una encuesta de médicos efectuada por el Sindicato Médico del Uruguay en 1998, determinó que 2% de los médicos se encontraba desempleado, 27%, subempleado y que el médico promedio tenía 2,6 puestos y una semana de trabajo promedio de 35 horas (Rígoli, 2000). Desde entonces, la cantidad promedio de puestos por médico aumentó a 3,5.

D. OPCIONES Y RECOMENDACIONES

4.30 Es importante mejorar la estructura de incentivos de todos los actores del sistema de salud de Uruguay - consumidores, aseguradores, DISSE, y proveedores de servicios de salud, especialmente las IAMC - de manera de promover la eficiencia. Los componentes clave de este esfuerzo implicarían reducir la fragmentación además de hacer más eficiente y más coherente el entorno regulatorio en función de los objetivos sociales para el sector de la salud, tales como mayor eficiencia, menor carga financiera, mejor calidad y mayor equidad. El gobierno todavía tiene que elegir la estrategia específica para llevarlo a cabo. Las opciones incluyen: (i) mejorar la reglamentación y los incentivos actuales manteniendo esencialmente la organización actual del sistema; (ii) un modelo de único *pool* “virtual” (un sistema reformado que mantiene múltiples aseguradores, pero todos ellos sujetos a las mismas normas con respecto al paquete de beneficios, portabilidad de los beneficios y acceso a proveedores públicos y privados); o (iii) un único asegurador real (o *pool* único) similar, por ejemplo, al sistema nacional de salud de Gran Bretaña o Francia. Muchos países de la región se han enfrentado a opciones similares. La elección final que han hecho los países se basó en sus limitaciones fiscales y en las preferencias históricas y culturales del país. Independientemente del enfoque estratégico específico elegido por el gobierno, probablemente será necesaria una fase de transición para comenzar expeditivamente a abordar los problemas más urgentes y crear un marco de incentivos más eficaz en el sistema.

4.31 Existen al menos cinco conjuntos de reformas de transición clave que el gobierno podría considerar al pasar a un sistema de cuidado de la salud que fije los incentivos correctos para todos los actores y a la vez incremente la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad fiscal.

Mejor equilibrio entre seguro y prevención

4.32 Aparentemente el énfasis en la prevención primaria y secundaria es insuficiente para un país con desafíos importantes en el área de enfermedades crónicas no transmisibles. Las campañas para promover un estilo de vida más saludable (principalmente por medio de ejercicios, reducción del consumo de tabaco y excesivo consumo de alcohol y una dieta más sana) y la reducción de la maternidad adolescente podría ahorrar gastos en salud en el futuro y mejorar la calidad de vida. La salud y el bienestar también podrían mejorarse mediante medidas que prevean la detección temprana de riesgos de enfermedades tales como diabetes, hipertensión e hipercolesterolemia como también promoviendo cambios de estilos de vida que disminuyan esos riesgos. Esto último incluye reducir el consumo de tabaco y alcohol, cambios en la dieta y ejercicios físicos.

4.33 Algunas medidas efectivas en función de los costos que merecen consideración incluyen: aumentar los impuestos al tabaco y al alcohol; asesorar a los grupos de riesgo tal como mujeres embarazadas y pacientes cardiovasculares sobre los efectos perjudiciales del

cigarrillo; crear programas en escuelas destinados a evitar la adicción al tabaco; aumentar la edad para poder comprar alcohol a 21 años e implantar una campaña contra la conducción de vehículos bajo los efectos del alcohol, que podría también prever sanciones más fuertes. Podría promoverse la realización de más ejercicios ampliando los programas de educación física en las escuelas a un mínimo de cuatro horas por semana, utilizando mejor las instalaciones deportivas a través de sociedades públicas/privadas y mejorando la infraestructura urbana por medio de una mejor iluminación de calles, veredas, bicisendas, y parques, especialmente en las áreas de más bajos ingresos de ciudades y pueblos.

4.34 Para promover una mejor dieta, el gobierno podría diseñar e implantar una campaña de educación y proporcionar guías nutricionales para llegar a las familias en riesgo de dietas deficientes, tales como mujeres de grupos socioeconómicos más bajos. Al mismo tiempo, el MSP podría informar e incentivar a los proveedores de asistencia alimentaria a incluir más alimentos nutritivos en sus programas de alimentación, especialmente frutas y verduras frescas.

Reforma y aplicación del marco regulatorio

4.35 La mejor manera de reducir los costos y mejorar la calidad dependerá de cuál de las tres estrategias alternativas de reforma del sector se adopte. Una mayor competencia, principalmente entre las IAMC, aunque también permitiendo que las entidades que no son IAMC, incluyendo a ASSE, compitan por clientes del BPS y estableciendo primas basadas en costos, junto con la reinstauración de los derechos de los afiliados de DISSE de cambiar su afiliación a las IAMC periódicamente (como mínimo una vez al año), ayudaría a estructurar los incentivos de modo que mejoraría los incentivos para controlar los costos y mejorar la calidad. El marco regulatorio debería asegurar que ASSE compita en forma equitativa con las IAMC y con proveedores con fines de lucro para atender a los clientes del BPS.

4.36 Para lograr un efecto más directo en la calidad, podría introducirse gradualmente un sistema de acreditación de calidad para los proveedores de cuidado de salud, basado en el manual ya confeccionado sobre normas e indicadores para la acreditación de proveedores de servicios de salud. La exigencia de que los proveedores de cuidado de la salud divulguen información pertinente probablemente ayudaría a reducir errores en las prácticas de hospitales y a alcanzar objetivos clave para indicadores tales como infecciones hospitalarias. Los análisis de las mejores prácticas (“*benchmarking*”) y la difusión de resultados podría incluso ayudar a reducir los costos de las prácticas. Asimismo, para mejorar la calidad y la transparencia, DIGESA podría exigir a las IAMC y a los hospitales que proporcionen historias clínicas de pacientes, sigan protocolos aprobados médicamente para prácticas médicas y quirúrgicas y se sometan a auditorías médicas externas además de las auditorías financieras ya exigidas.

4.37 Para complementar estas medidas, los uruguayos también deberían tomar difíciles decisiones con respecto al complejo mercado laboral médico. Aparentemente éste es un aspecto crítico para abordar la carga fiscal del sector de la salud y probablemente también sea esencial para lograr una mejora significativa en el marco de incentivos para las IAMC.

Las leyes actuales del mercado laboral deterioran seriamente la capacidad de las diversas instituciones que operan en el sector de administrar sus costos en forma más efectiva y han promovido la proliferación de empleo de tiempo parcial, que debilitó la eficiencia y la calidad del cuidado de la salud en Uruguay. También se podría considerar la posibilidad de efectuar una recertificación de los médicos.

Subsidios fiscales más equitativos y eficientes

4.38 El gobierno muy bien podría considerar opciones para reformar las políticas que llevan a subsidios fiscales injustos e ineficientes. Los subsidios para cualquier asegurador (público o privado) deberían estar destinados a los beneficiarios de esas organizaciones para impedir que caigan en la pobreza. La política de cubrir el déficit operativo del BPS o de proporcionar periódicamente subsidios o de intervenir de otro modo en el mercado de las IAMC para permitir su continua viabilidad podrían eliminarse progresivamente. Dicha eliminación progresiva debería estar sustentada por estructuras de incentivos que promuevan una administración y/o contratación de proveedores más proactiva y eficiente. Existe una variedad de formas de diseñar e introducir gradualmente un sistema para cambiar las prioridades, los patrones y los niveles de gastos públicos. Una posibilidad, por ejemplo, sería subvencionar expresamente las primas del seguro de salud para quienes no puedan pagarlas.

Reformas más profundas dentro del Ministerio de Salud Pública

4.39 Una importante opción de política sería profundizar las reformas en el MSP, incluyendo especialmente la implantación de la reforma que ya ha sido delineada del mecanismo de pagos a proveedores de ASSE con el fin de vincular la financiación con la actual prestación de servicios a beneficiarios del MSP. Asimismo, sería importante desarrollar una política a largo plazo para fortalecer la atención primaria en ASSE. Esto estaría facilitado por la conclusión en 2004 del sistema de identificación de usuarios de ASSE y estableciendo el escenario para una norma de “punto único de ingreso” en el sistema de salud para todos los usuarios admisibles. Dos medidas complementarias serían: (i) fortalecer la red local de atención primaria y promover su utilización por la comunidad y (ii) elevar la cantidad de médicos de cabecera que actúen como punto de primera consulta para pacientes que ingresen al sistema.

4.40 Se podría mejorar la eficiencia, la administración y la calidad de los hospitales otorgándoles mayor autonomía para administrar sus recursos, contratar personal, retener parte de los honorarios y promover la venta de servicios. Los contratos de administración podrían estimular este esfuerzo. El Estado podría proporcionar fondos adicionales para dar suficiente incentivo financiero a los equipos directivos, sujeto a la condición de alcanzar ciertos objetivos cuantitativos y cualitativos predefinidos. Los fondos adicionales podrían provenir de aranceles a cobrar a la población que no es pobre luego de finalizar la reclasificación de titulares de tarjetas de identificación, la venta de servicios hospitalarios, y (suponiendo que se implante la reforma anterior) de la competencia de ASSE por clientes del BPS. Sin embargo, se necesitarán recursos fiscales adicionales para inversiones en la infraestructura y equipos degradados de ASSE.

Menor énfasis en servicios especializados

4.41 Para reducir los altos niveles de gastos en salud de Uruguay, el gobierno podría considerar opciones para reducir el excesivo enfoque en servicios especializados y cuidado de la salud secundario. Sería de gran utilidad incrementar la cantidad de médicos de cabecera que sirvan como punto de primera consulta para los pacientes que ingresen en el sistema, según lo recomendado anteriormente. Podría incluso ser imitado por las IAMC.

4.42 Una segunda área de reducción de costos es el FNR. La lista de servicios del FNR sigue siendo la misma, a pesar de que muchas de las prácticas ahora son rutinarias y podrían ser prestadas por proveedores del sector de la salud secundarios a menor costo. Otra posibilidad sería revisar el mecanismo de pago de honorarios por servicio que el FNR utiliza para pagar a las IMAE, que promueve más procedimientos de los necesarios. Una tercera posibilidad es proporcionar incentivos a las IAMC y a otros proveedores del sector de la salud para investigar riesgos y estados crónicos y desarrollar actividades de prevención y promoción a fin de reducir su incidencia. En la actualidad, si la salud del paciente se deteriora lo suficiente como para requerir una práctica financiada por el FNR, el paciente pasa a ser responsabilidad del FNR. Este incentivo contra tomar medidas que postergarían o harían innecesario el costoso procedimiento del FNR es exacerbado por el hecho de que muchas de las IMAE son en realidad propiedad de las IAMC.

4.43 Para resolver estos problemas, el estudio encargado por el FNR mencionado anteriormente, recomienda trasladar la responsabilidad de una lista de prácticas a las IAMC y otros proveedores secundarios del sector de la salud (Mercer y asociados, 2001). Otra solución más radical en el estudio fue transformar al FNR en una firma de reaseguro médico para proveedores integrales. Así se continuaría logrando el objetivo de proteger a los proveedores del alto costo de algunas prácticas médicas. Es probable que la competencia de los seguros de salud (mejorada por la reforma regulatoria propuesta anteriormente) reduzca los costos ya que los aseguradores tendrían libertad para adquirir el servicio de cualquier IMAE u otros proveedores certificados, ya sea en Uruguay o en cualquier otro lugar. Asimismo, proporcionaría incentivos para controlar los procedimientos, ofreciendo descuentos en las primas de seguros y otros incentivos a los proveedores de cuidado de la salud, basados en la cantidad de trabajo preventivo y de investigación efectuado.

4.44 En caso de que la opción de reaseguro no sea factible, el mandato del FNR podría ampliarse para incluir también la financiación y/o implantación de actividades de cuidado preventivo, que reduzcan la necesidad de prácticas médicas futuras que de otro modo serían pagadas por el FNR. Sería aconsejable comenzar tal plan en forma experimental. El mejor candidato sería una enfermedad cardiovascular, que posee un alto índice de incidencia en Uruguay, y donde un estudio del FNR demostró que los factores de riesgo podrían reducirse a través de una combinación de terapias farmacológicas y cambios de estilo de vida. El ensayo piloto podría implantarse usando uno o dos hospitales de ASSE y/o IAMC. El FNR pagaría un sistema de control y seguimiento, establecería un conjunto de procedimientos protocolares de prevención secundaria y supervisaría y auditaría el procedimiento empleando especialistas tercerizados.

5. EDUCACIÓN

A. INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y GASTOS EN EDUCACIÓN

5.1 El principal proveedor de educación de Uruguay es el gobierno, a través de la Administración Nacional de la Educación Pública, o ANEP, y la Universidad de la República, UdelaR. Hasta hace poco tiempo, precisamente 1985, la participación privada en la educación superior estaba vedada por ley. En la actualidad, las escuelas primarias y secundarias públicas concentran aproximadamente 87% del total de las matriculaciones, mientras que la universidad pública nacional, UdelaR, concentra 89% de las inscripciones para la universidad (Tabla 10).

Tabla 10: Proveedores de educación privados y públicos según el nivel de educación (2002)

	Cantidad de estudiantes			Porcentaje
	Público	Privado	Total	Público
Preescolar	86.906	19,317	106.223	81.8
Primaria	307,756	46,070	353,826	86.9
Secundaria	233,796	35,249	269,045	86.8
Técnica	63,676	-	63,676	100.0
Capacitación docente	17,516	-	17,516	100.0
Universitaria	72,100	8,930	81,030	88.9
TOTAL	781,750	109,566	891,316	87.7

Fuente: INE, *Consejo de Educación Primaria*, *Consejo de Educación Técnico Profesional* y MEMFOD.

5.2 ANEP, una entidad pública, autónoma y totalmente independiente, administra las escuelas pre-primarias, primarias y secundarias de Uruguay. Dentro del ámbito de ANEP, la educación primaria, secundaria y técnica son administradas en forma separada por consejos independientes, compuestos por funcionarios designados entre los principales partidos políticos. Los tres consejos dependen de un Consejo Directivo Central (CODICEN) formado por cinco miembros, que es designado por la legislatura y también supervisa a las escuelas privadas. La educación pública de nivel universitario está totalmente concentrada en la *Universidad de la República* (UdelaR). El rol del Ministerio de Educación está limitado efectivamente a supervisar a los centros privados de atención diurna y las universidades privadas. Por lo tanto los consejos directivos de ANEP y UdelaR llevan a cabo el grueso de las tareas que normalmente son responsabilidad del Ministerio de Educación. Por lo tanto, la asignación presupuestaria para ANEP en 2003 de 2,7% del PIB fue más de diez veces mayor a la correspondiente al Ministerio de Educación (Tabla 11).

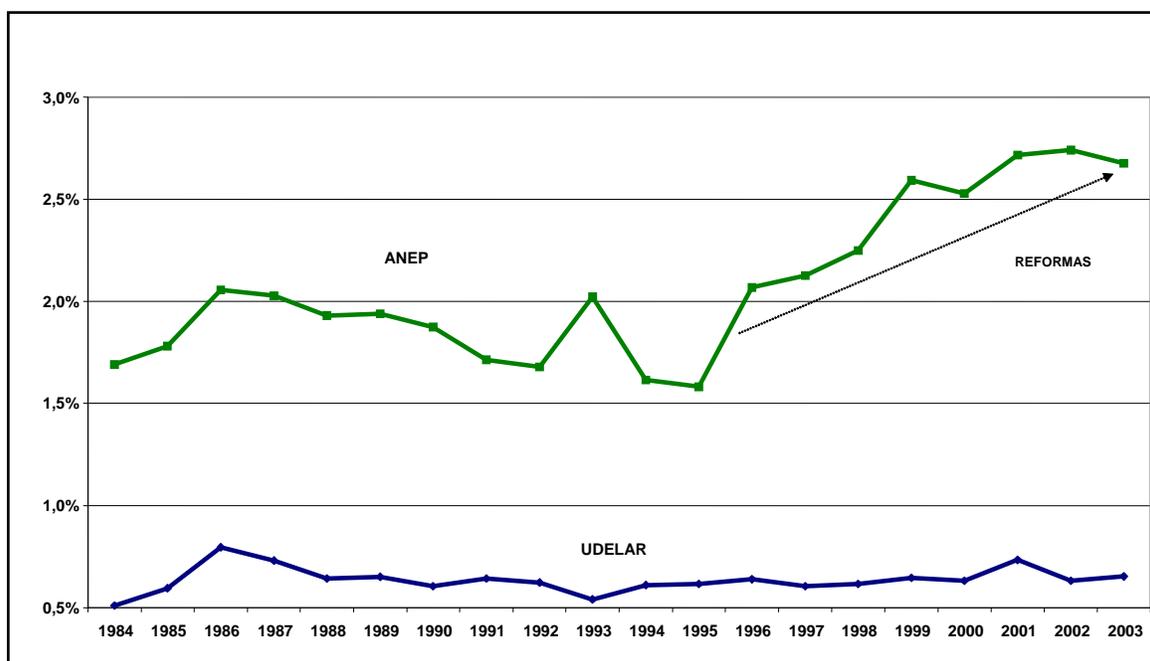
Tabla 11: Gasto en educación (2003)

	Porcentaje del presupuesto	Porcentaje del PIB
ANEP	9.4	2.7
UdelaR	2.3	0.7
Ministerio	0.9	0.2
Total	12.7	3.6

Fuente: Estimaciones del Equipo en base a datos de la *Contaduría General de la Nación*. Los datos son levemente mayores a los de OPP.

5.3 Durante las últimas dos décadas, el porcentaje de PIB destinado a la educación pública superior permaneció relativamente estable en un rango de entre 0,5% y 0,7% del PIB. Hasta 1995, el gasto de ANEP en la escuela primaria y secundaria representó entre 1,6% y 2,0% del PIB. Sin embargo, desde 1995, el gasto de ANEP registró un fuerte crecimiento secular, que alcanzó 2,7% del PIB en 2003 (Figura 12).

Figura 12: Evolución del gasto en educación (como porcentaje del PIB)



Fuente: Estimaciones del Equipo en base a datos de la Contaduría General de la Nación.

5.4 Entre 1995 y 2003, el gasto en escuela primaria aumentó 50%, principalmente debido a un aumento del 62% en el gasto en sueldos de docentes y un aumento de 158% en inversiones, principalmente en edificios escolares (Tabla C12). Durante este período, el gasto en la escuela secundaria³⁰ aumentó 88% también a raíz de grandes aumentos en el

³⁰ La educación media de Uruguay está dividida en los tres primeros años obligatorios (*ciclo básico*) y otros tres años de educación no obligatoria (*bachillerato*). Los estudiantes pueden optar por la orientación

gasto en sueldos de docentes (89%) e inversiones (más de 3000%) (Tabla C12). La educación técnica registró un aumento más moderado (22%), mientras que CODICEN sufrió un recorte de un cuarto de su asignación presupuestaria. Estos aumentos son aún más significativos debido a que la población de Uruguay está creciendo a sólo 0,6% por año, y ya había alcanzado la educación primaria universal en 1995. Los aumentos fueron financiados en gran medida por una serie de préstamos del Banco Mundial y el BID (Cuadro 4).

Cuadro 4: Préstamos multilaterales en educación

El Banco Mundial y el BID desempeñaron un importante rol en la financiación de la reforma educativa que fue lanzada en 1995. El programa del Banco Mundial canalizó US\$77 millones a través de tres programas conocidos por su acrónimo, MECAEPs, destinados a reforzar la educación pre-primaria y primaria. MECAEP I y MECAEP II estuvieron en vigencia entre 1995 y 2003, mientras que MECAEP III lo estará hasta 2007. MECAEP I se concentró en ampliar la cobertura preescolar y proveer libros y ayuda didáctica, mientras que MECAEPs II y III se focalizan en el desarrollo de escuelas de tiempo completo (ver siguiente cuadro).

El programa del BID canalizó US\$71 millones a través de dos programas de escuela secundaria: MESYFOD (1996-2000) y MEMFOD (2001-2006). Ambos programas tienen como objetivo lograr el acceso universal al primer ciclo de educación secundaria, mejorar la calidad de la escuela superior y la educación técnica, mejorar la capacitación de los docentes y modernizar la administración de las escuelas secundarias.

5.5 El resto del capítulo describe los logros y deficiencias de Uruguay en materia de educación, identifica los temas y desafíos de reforma y sugiere medidas para mejorar la eficiencia, la equidad y la calidad de la educación. Estos temas se abordan para (i) la educación pre-primaria, primaria y secundaria, y (ii) la educación superior.

B. EDUCACIÓN PRE-PRIMARIA, PRIMARIA Y SECUNDARIA

Logros y desafíos

5.6 Aun antes del fuerte impulso que se le dio a la educación a partir de 1995, los indicadores de educación de Uruguay se encontraban entre los mejores de América Latina. La alfabetización había alcanzado un nivel de 98% y la matriculación para la escuela secundaria era de 64% - un nivel muy respetable según los estándares de América Latina. El fuerte aumento en la financiación de la educación a partir de 1995 dio lugar a varios logros importantes entre 1995 y 2002:

- La matriculación para la educación preescolar pública creció un 75%.
- La matriculación para la escuela primaria aumentó 8%, principalmente debido a que se redujo significativamente la tasa de deserción: en la actualidad

tradicional o la orientación técnica. En 2002, 81% de los estudiantes de escuela secundaria eligieron la orientación tradicional, en tanto 19% eligieron la técnica.

prácticamente todos los estudiantes finalizan el ciclo de seis grados de la escuela primaria.

- La cobertura en los primeros tres años de educación secundaria tradicional (*ciclo básico*) aumentó 36%, mientras que la cobertura del segundo ciclo (*bachillerato*) aumentó 46%. (Tabla C14).

5.7 Asimismo, se introdujeron evaluaciones nacionales de aprendizaje en la escuela primaria y secundaria en 1996, marcando una nueva “cultura de evaluación”. Se introdujeron evaluaciones de lengua, matemática, inglés, ciencias sociales y ciencias naturales. Asimismo, se tomaron medidas para acortar la brecha entre lo que aprenden los chicos pobres y los de familias acomodadas, especialmente a través del programa de escuelas primarias de tiempo completo, bajo el cual los estudiantes de niveles menos favorecidos reciben más tiempo de instrucción de profesores mejor capacitados (Cuadro 5).

5.8 A pesar del significativo avance logrado, el sistema educativo de Uruguay aún dista de alcanzar los niveles de aprendizaje esperados. En 2002, un tercio de los estudiantes en su último año de la escuela primaria no alcanzó el dominio de la lengua y más de la mitad no lo logró en matemáticas. El censo de 1999 mostró que menos de cuatro de cada diez estudiantes que asisten al tercer

Cuadro 5: Escuelas de tiempo completo

Con el fin de mejorar el desempeño de los estudiantes de escuela primaria de niveles económicos y culturales menos privilegiados, las escuelas de tiempo completo ofrecen un horario escolar extendido: siete horas y media en lugar de cuatro para las escuelas normales. También emplean a un equipo estable de docentes, que reciben capacitación especial (ANEP/MECAEP 2002, ANEP/MECAEP 2003c). Más de cuatro quintos de los estudiantes provienen de niveles socio-económicos clasificados como desfavorables o muy desfavorables.³¹ En la actualidad estas escuelas concentran aproximadamente 10% de los estudiantes de la escuela primaria pública.

Los esfuerzos por mejorar el desempeño de los estudiantes de niveles menos privilegiados han sido exitosos. Entre 1996 y 2002, el porcentaje de estudiantes de los niveles menos privilegiados que aprobaron la evaluación de lengua aumentó de 37% a 55%. En el sub-grupo que asiste a las escuelas de tiempo completo, el aumento fue similar: la proporción que aprobó la evaluación de lengua aumentó de 43% a 60%, sin embargo, los índices de deserción fueron menores que los de los estudiantes menos favorecidos. En la prueba de matemáticas, el porcentaje de aprobaciones a nivel nacional aumentó de 17% en 1996 a 36% en 2002. Sin embargo, los estudiantes de tiempo completo registraron un aumento mayor: de 17% en 1996 a 43% en 2002, reflejando, una vez más, menores índices de deserción (ANEP/MECAEP 2003b).

En resumen, las escuelas de tiempo completo han tenido más éxito que otras escuelas en la reducción de las tasas de deserción y un éxito levemente mayor en términos de mejoras en las calificaciones de las evaluaciones, aunque a un costo mayor por estudiante.

año de la escuela secundaria pudieron expresarse correctamente en forma escrita. Sólo 45% pasó la prueba de matemáticas (ANEP/MESYFOD 2000b, 2000c, 2000d y 2001a).

5.9 En el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de 2003, que evalúa el nivel de aprendizaje de estudiantes de 15 años en los países que participan de la

³¹ La definiciones de desfavorables y muy desfavorables de MECAEP se basan en el nivel de educación de la madre y las características del hogar.

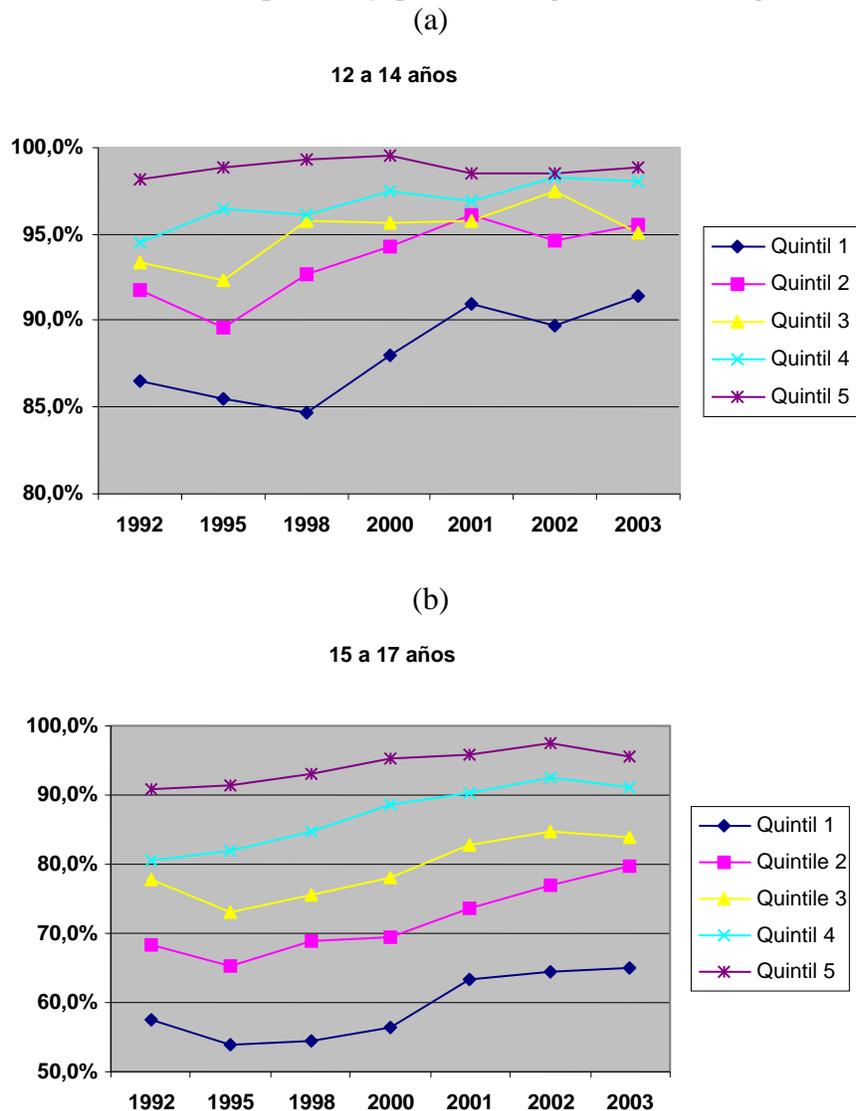
evaluación, los estudiantes uruguayos obtuvieron calificaciones más altas que los de otros países de América Latina, aunque menores a las de los de países de la OCDE y ciertos países de ingresos medios y desarrollados fuera de la región (Tabla C8). Asimismo, la dispersión de las calificaciones de PISA en Uruguay es una de las más altas entre los países participantes, lo que indica una amplia disparidad en la calidad de las escuelas del país.

5.10 A pesar de que la cobertura de la escuela secundaria ha mejorado, los índices de deserción continúan siendo un problema grave. Del 90% de los egresados de la escuela primaria que ingresan a la escuela secundaria, menos de la mitad logra finalizar los estudios secundarios (ANEP/MEMFOD 2003a). Además, sólo 20% de los estudiantes que comenzaron el séptimo grado en 1996 pudieron comenzar el doceavo grado en 2001.

5.11 El aspecto más preocupante es que los índices de deserción de la escuela secundaria provienen predominantemente de las familias de menores ingresos. Tal como lo muestra la Figura 13, existen importantes diferencias en las tasas de matriculación según los ingresos familiares. El panel (a) muestra que en el período 1992-2003 se registraron importantes aumentos en la matriculación de jóvenes en las escuelas entre diversos grupos de ingresos, y para 2003 más de 90% de los jóvenes de 12 a 14 años asistían a la escuela secundaria. Sin embargo, tal como lo muestra el Panel (b), 20% y 35% de los jóvenes de 15 a 17 años de los dos quintiles de menores ingresos, respectivamente, abandonaron la escuela en 2003. Los análisis de MEMFOD (el proyecto financiado por el BID para mejorar la educación secundaria) indican que los estudiantes tienden a abandonar los estudios en el 5º año de la escuela secundaria (el antepenúltimo año) al no lograr aprobar los exámenes por área exigidos en dicho año. Comprender las razones por las cuales los alumnos no aprueban estos exámenes es importante para desarrollar estrategias a nivel escolar para lograr mayores niveles de retención y aprendizaje entre los grupos más vulnerables, especialmente en quinto año.

5.12 A pesar de que la brecha en las calificaciones obtenidas en las evaluaciones nacionales entre estudiantes de niveles más favorecidos y menos favorecidos se está acortando, continúa siendo grande. En la prueba de lengua de 2002, 88% de los estudiantes primarios de ambientes favorables lograron aprobar, en comparación con 55% de el caso de los alumnos de ambientes “muy desfavorables”. En la prueba de matemáticas, los porcentajes alcanzados fueron 72% y 36% (ANEP/MECAEP 2002). En la evaluación de 1999, sólo 39% de los estudiantes secundarios que asistieron a escuelas de áreas socioeconómicas bajas obtuvieron una calificación alta en la prueba de matemáticas comparado con 85% en las áreas socioeconómicas más altas. En la prueba de lengua, las cifras correspondientes fueron 46% y 87% (ANEP/MEMFOD 2003b).

Figura 13: Tasas de matriculación por edad y quintiles de ingresos familiares igualados (1992-2003)



Fuente: Winkler, Hernán (2004).

5.13 La reducción del índice de deserción de la escuela secundaria no sólo mejorará la equidad en los resultados en materia de educación, sino también la eficiencia del gasto público en educación. En el ciclo básico de la educación secundaria, al menos, la mejora en los índices de repetición y deserción entre 1996 y 1998 llevó a una leve reducción del costo por graduado (de US\$7,320 a US\$7,108). Esta cifra se compara con los costos promedio de algunas de las escuelas privadas más caras (y mejores) (Tabla C15). Sin embargo, si el costo por graduado de la escuela secundaria continuara siendo el mismo hoy que en 1998 en pesos reales, el costo en dólares sería de US\$ 4,434 en 2004.

Temas y desafíos

5.14 Los recientes esfuerzos de reforma se han concentrado en desarrollar la infraestructura, aumentar el horario escolar y ofrecer nuevas oportunidades de capacitación para los docentes. A pesar de que estas medidas han logrado mejorar los indicadores de educación, existen aún varios desafíos. La consideración de estos desafíos es importante para mejorar la calidad y equidad de la educación y permitir a Uruguay lograr un crecimiento económico más sostenible y equitativo.

La forma de asignar los docentes a las escuelas contribuye a la desigualdad en la educación

5.15 El sistema actual de asignación de docentes a escuelas primarias y secundarias contribuye a las desigualdades en los servicios educativos. En Uruguay la calificación de los docentes se basa en su posición en el escalafón de la carrera docente y los años de servicio. Cada docente selecciona la escuela en la que desearía enseñar y quienes logran las mejores calificaciones tienen prioridad de elección. En consecuencia, los docentes nuevos y los que poseen un menor nivel de educación terminan en las escuelas que tienen menor posibilidad de ser elegidas. En muchos casos, esas son las escuelas que reciben a la población más vulnerable (Tabla 12). Además, las escuelas que reciben a los grupos más vulnerables tienden a registrar los mayores índices de rotación de docentes.

Recursos desiguales entre las escuelas públicas

5.16 Debido a que la financiación pública de las escuelas es inadecuada para satisfacer todas sus necesidades, las escuelas dependen de aportes de los padres para cubrir la diferencia. Sin embargo, debido a que las diferentes escuelas tienen capacidades diversas de captación de fondos y necesidades diferentes, el monto de los recursos que tiene a su disposición una escuela varía significativamente, ya que los padres de las áreas más acomodadas realizan aportes mayores que los de áreas pobres y asumen un rol más activo en los temas escolares (Da Silveira & Queirolo, 1998). Por lo tanto las escuelas de los barrios desfavorecidos, además de recibir docentes con menos experiencia, cuentan con menos recursos para trabajar.

Tabla 12: Características de los docentes según el nivel socio-económico promedio de las escuelas

Nivel socio-económico promedio de las escuelas	Porcentaje de docentes con menos de cinco años de experiencia (2003)	Porcentaje de docentes sin educación terciaria (1996)
Muy favorable	15	68.4
Favorable	18	76.7
Medio	21	69.9
Bajo	24	74.7
Muy bajo	27	80.2
TOTAL	24	75.5

Fuente: MECAEP 2004(b).

Mecanismos de evaluación y recompensa de docentes

5.17 Tanto los directores como los inspectores de escuelas evalúan a los docentes en base a criterios subjetivos de su aptitud y preparación, iniciativa, predisposición frente al trabajo, asistencia y puntualidad, planificación del trabajo y aptitudes en las relaciones humanas. No se tienen en cuenta otros indicadores más objetivos del desempeño docente, tales como cambios en el desempeño de los estudiantes en las calificaciones de exámenes o los índices de deserción. Como en la mayoría de los países, la remuneración de los docentes está altamente, y casi exclusivamente, vinculada a la antigüedad. En forma similar, las evaluaciones de los inspectores dependen en gran medida del cumplimiento de procedimientos burocráticos en lugar de su desempeño. Por ejemplo, no afecta a la carrera de un inspector el aumento en los índices de deserción o repetición en las escuelas de las cuales es responsable, o los cambios en el desempeño de los estudiantes. Esta falta de incentivos basados en el desempeño en la profesión docente puede ser una de las causas de las altas tasas de ausentismo y el bajo desempeño docente, en particular en las escuelas que reciben a la población más desfavorecida.

Opciones de política

5.18 A continuación se incluyen opciones de política para dar respuesta a los desafíos descritos anteriormente, con el objetivo principal de aportar al diálogo actual para mejorar la educación en Uruguay. Reformas en las cinco siguientes áreas podrían jugar un rol clave.

Fortalecer el rol del director de escuela

5.19 En Uruguay los directores de escuela dependen casi completamente del gobierno central para acceder a los recursos para el mantenimiento de las escuelas con el fin de mejorar la práctica instructiva. El programa de becas escolares competitivas implantado bajo MECAEP ha sido un paso orientado a dar a los directores de escuelas y otros miembros de los equipos administrativos la oportunidad de desarrollar planes escolares para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, los recursos asignados a través del programa de becas escolares son relativamente pequeños y, por lo tanto, su impacto es probablemente limitado. La experiencia internacional sugiere que cuando los líderes de escuelas tienen responsabilidades sobre los recursos para mantenimiento y compra de los insumos básicos para sus escuelas, las escuelas tienden a beneficiarse en términos de uso más eficiente de los recursos. Una opción de política para otorgar mayor responsabilidad a los directores, junto con una mayor asignación presupuestaria, sería aumentar el tamaño del programa de becas escolares. Otra posibilidad sería asignar a cada escuela un porcentaje de los recursos actualmente administrados por el gobierno central, dando así a los directores una mayor responsabilidad por el funcionamiento diario de la escuela.

Promover la responsabilidad de los inspectores, directores y maestros

5.20 Los criterios de evaluación de docentes combinan el tipo de evaluación subjetiva de desempeño que se utiliza actualmente con indicadores de resultados, tales como cambios

en los índices de deserción, repetición y aprendizaje. Dichos indicadores de dimensión colectiva también ayudarían a promover el trabajo en equipo y la cooperación. Para ofrecer incentivos para un mejor desempeño de los inspectores, su evaluación y desarrollo de carrera podría estar vinculado, al menos en parte, a indicadores de resultados similares en las escuelas bajo su jurisdicción. Se podría desarrollar un programa de carrera con diversos niveles de promoción, donde únicamente se pueda lograr la promoción en base a la evaluación sistemática y la asunción de nuevas responsabilidades por parte del docente, el director o el inspector (por ejemplo, mentor de nuevos docentes). La promoción generaría automáticamente un aumento en el salario. El diálogo intensivo de políticas entre el gobierno, los sindicatos de docentes y otras partes interesadas del sector de educación ha llevado, en muchos otros países, a reformas sostenibles en la profesión docente.

Mejorar la calidad de las escuelas en barrios desfavorecidos

5.21 Un mejor cuerpo docente es clave para mejorar la calidad de la educación. Se pueden considerar cuatro opciones para atraer a docentes mejor capacitados para trabajar en barrios desfavorecidos. Primero, el gobierno podría considerar introducir un incentivo financiero para compensar a los maestros que trabajen en barrios desfavorecidos para reconocer los desafíos adicionales que enfrentan los maestros que deciden trabajar en estas escuelas. Idealmente, dicho premio también estaría vinculado al indicador de desempeño del docente, tal como asistencia y puntualidad, adopción de prácticas de enseñanza para contemplar los diferentes estilos de aprendizaje y avance en el proceso de aprendizaje de los estudiantes. Segundo, los maestros y directores podrían recibir una gratificación por excelencia relacionada con mejoras en los índices de aprendizaje o deserción. Tercero, ANEP podría modificar sus reglas para exigir que los docentes se comprometan con una cantidad mínima y máxima de años en una escuela determinada (salvo en circunstancias excepcionales). Ello ofrecería una mayor estabilidad y permitiría el enriquecimiento cruzado de ideas y técnicas. Finalmente, ANEP podría aumentar el presupuesto para las escuelas en barrios desfavorecidos para compensar la limitada capacidad de los padres de complementar los fondos del colegio, como sucede en las áreas más acomodadas. Además de ayudar a mejorar las condiciones de las escuelas directamente, algunos docentes podrían tener entonces mayor interés en mudarse a estas áreas o a permanecer en ellas.

Mejorar la calidad y la relevancia de la educación secundaria y técnica

5.22 Para lograr que las escuelas secundarias y la educación técnica sean más relevantes para las necesidades del mercado laboral, sería importante generar vínculos más estrechos entre escuelas, por un lado, y el sector productivo, por el otro. Por ejemplo, la experiencia internacional sugiere que los estudiantes de escuelas técnicas que participan en pasantías como parte del programa de estudios tienden a registrar un mayor índice de empleo y mayores salarios al momento de graduarse. La creación de lazos más fuertes entre las escuelas técnicas, el sector privado y las universidades probablemente ayudaría a mejorar la calidad de la educación técnica y mejoraría los índices de ingreso de los alumnos graduados de escuelas técnicas a la educación superior y al mercado laboral.

5.23 Tal vez el gobierno desee evaluar la posibilidad de eliminar el primer ciclo de la educación secundaria técnica (que se considera de nivel inferior, y adonde se incentiva a concurrir a los alumnos de la escuela primaria de pobre desempeño) y reemplazarlo por un primer ciclo común de escuela secundaria para todos los estudiantes. Luego del primer ciclo de la escuela secundaria, los estudiantes elegirían entre un ciclo superior general de educación secundaria y un ciclo superior de educación técnica. Parte del atractivo de esta propuesta es que aumentaría la igualdad de oportunidades en la educación, exponiendo a todos los alumnos a un programa central común en el ciclo inferior de la educación secundaria.

5.24 Como en el caso de la educación primaria, los directores de las escuelas secundarias también son dependientes del gobierno central para acceder a los recursos y tomar decisiones que afecten al funcionamiento diario de la escuela. Una opción de política para mejorar la eficiencia del uso de recursos sería asignar un porcentaje de los recursos actualmente administrados por el gobierno central a cada escuela, otorgando mayor responsabilidad a los directores de las escuelas sobre el funcionamiento diario de las mismas. Las debilidades administrativas a nivel de escuela secundaria y técnica contribuyen a los problemas de calidad y eficiencia. Los directores de escuelas secundarias poseen poco personal administrativo de nivel medio (por ejemplo, coordinadores por área de materias, administrador de infraestructura, etc.) y por lo tanto están sobrecargados y no pueden desempeñar un rol de liderazgo en la enseñanza y el aprendizaje.

5.25 El sistema actual de asignación de docentes, bajo el cual todos los años los maestros de escuela deben seleccionar (o volver a seleccionar) las horas que enseñarán en cada escuela durante el año siguiente exacerba las dificultades de gerenciamiento y administración. Los directores de escuelas no tienen ingerencia en la elección de su cuerpo docente y existe un alto nivel de rotación entre el personal docente de escuelas secundarias. Luego de un profundo consenso entre todas las partes interesadas, sería importante considerar reformar el sistema de asignación de docentes a las escuelas secundarias, lo cual beneficiaría tanto a las escuelas como a los estudiantes. En el corto plazo, extender el plazo de uno a dos o tres años durante el cual los maestros deban permanecer en una escuela específica ayudará a reducir la rotación de docentes y aliviará a la carga administrativa de coordinar el proceso de selección de horas/escuelas de los maestros. La creación de incentivos a los maestros para trabajar en las escuelas que reciben a poblaciones desfavorecidas probablemente mejoraría la equidad en la calidad de los docentes entre escuelas.

Mejorar la estructura organizativa e institucional

5.26 Dentro del ámbito de ANEP, la educación primaria, secundaria y técnica son administradas en forma separada por consejos independientes, compuestos por funcionarios designados entre los principales partidos políticos. Los tres consejos dependen de un Consejo Directivo Central (CODICEN) formado por cinco miembros, que es designado por la legislatura. La organización de la estructura de gobierno en tres consejos directivos separados deriva en la compartimentación del sistema educativo,

impidiendo la planificación global y dificultando la efectividad de ANEP. La revisión de la administración de la educación en Uruguay se debería concentrar en simplificar la estructura de ANEP y así permitir una mejor planificación y administración del proceso educativo como un continuo desde la escuela preescolar hasta la graduación del secundario. Una opción sería fortalecer el rol del director de ANEP con respecto a los consejos directivos. Asimismo, el fortalecimiento del rol de formulación de políticas del Ministerio de Educación podría contribuir a una mayor coherencia en el sistema.

C. EDUCACIÓN SUPERIOR

Logros y deficiencias

5.27 La decisión de Uruguay en 1985 de diversificar la educación superior y abrirla a la participación del sector privado ha dado buenos resultados. La matriculación de estudiantes aumentó de 62.000 en 1988 a 81.000 en 2002. Los estudiantes inscriptos en universidades privadas fueron responsables de gran parte de este crecimiento: en 2002 representaron 11% de la matriculación total para la universidad. Al mismo tiempo, el estado continuó destinando entre 0,6% y 0,7% de su PBI a la educación superior, aun cuando el PIB durante este período aumentó 46% en términos reales. Es por eso que hoy Uruguay asigna un porcentaje significativamente mayor a la educación superior y posee una variedad mucho más rica de programas para estudiantes y graduados.

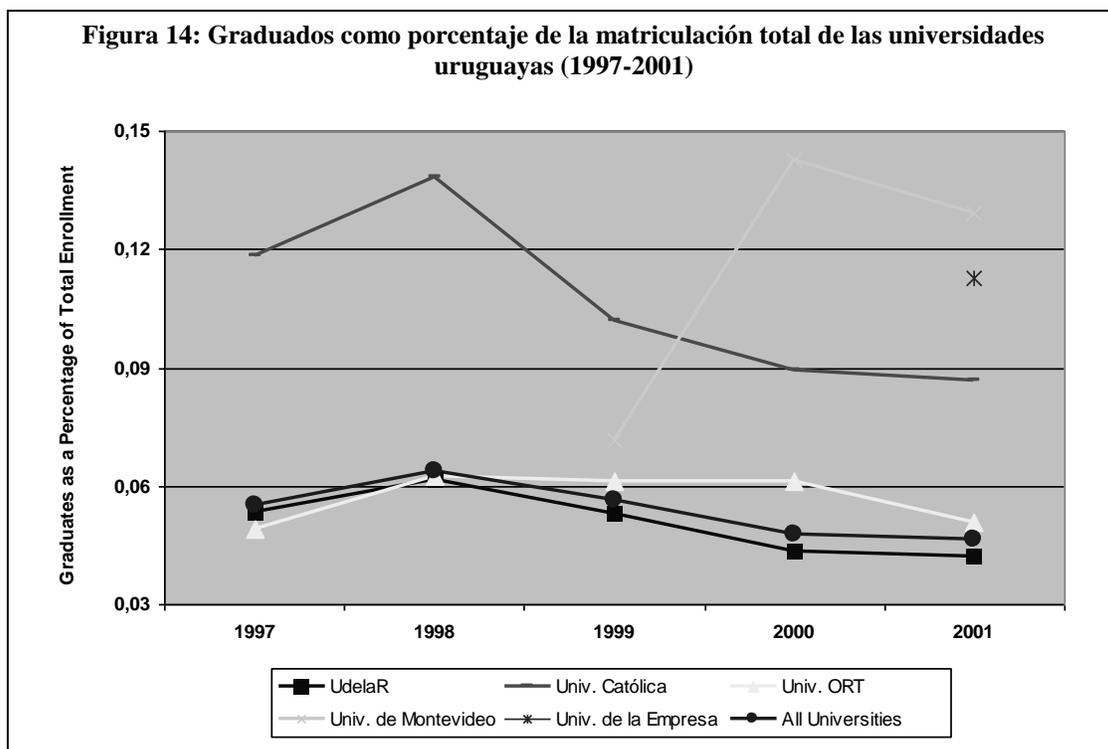
5.28 Otro acontecimiento importante se produjo en 2003, cuando se introdujo un proceso para medir la calidad de los programas universitarios. El impulso provino de un tratado del MERCOSUR de 1998, que exigía la acreditación regional de los programas universitarios en los países del MERCOSUR.

5.29 UdelaR continúa concentrando la gran mayoría de los inscriptos -89%- para la universidad (Tabla10) y 86% del total de estudiantes nuevos. Mientras que UdelaR es básicamente gratuita para los estudiantes, las universidades privadas dependen en gran medida de los aranceles para cubrir el grueso de sus costos y no reciben prácticamente financiación de los contribuyentes. Por lo tanto, las universidades privadas están fuera del alcance de la mayor parte de la población.

5.30 Uruguay se enfrenta a un importante desafío de equidad en la educación superior ya que tanto los estudiantes universitarios como los graduados provienen principalmente de hogares favorecidos. De acuerdo con la encuesta de familias en concentraciones de más de 5.000 habitantes realizada por INE en 2003, 90% de los hogares en las que al menos uno de sus miembros asistía o había asistido a la universidad se encontraban entre los dos quintiles de ingresos más altos. Sus respectivos porcentajes en los tres quintiles más bajos fueron de sólo 0,8%, 2,8% y 6,2%. Actualmente también existen relativamente pocos estudiantes universitarios que se encuentren en los tres quintiles de ingresos más bajos y por lo tanto, la financiación pública a estudiantes de UdelaR beneficia en forma desproporcionada a los segmentos relativamente más acomodados de la sociedad. Desde la perspectiva de la equidad, la introducción de cambios a la financiación de la educación

superior de Uruguay es una opción de política que la nueva administración probablemente desearía considerar.

5.31 La eficiencia en la educación superior también continúa siendo un desafío. El tiempo promedio para finalizar un programa de la UdelaR es aproximadamente 50% mayor al contemplado en el diseño del programa. Las estimaciones preparadas para este informe indican que los índices promedio de deserción ascienden a aproximadamente 70%. El bajo porcentaje de graduados considerando la matriculación total es preocupante debido a que indica que la inversión pública en la educación universitaria no es tan eficiente como podría serlo. Tal como lo indica la Figura 14, a pesar de que la mayoría de la universidades están lejos del 20% ideal de graduados en el total de matriculados (asumiendo que cada año un quinto de los estudiantes terminan el programa de cinco años), la Universidad Católica y la Universidad de Montevideo tienen mejores índices de graduación que el resto. Una razón tal vez es que las universidades privadas ofrecen programas de ciencias sociales y humanidades, que tienden a ser más fáciles de finalizar dentro de los plazos previstos, en tanto los programas de ciencias (tales como ingeniería y medicina) se dictan principalmente en la UdelaR. Otra razón, a menudo citada en el debate de política de Uruguay, es que los estudiantes universitarios, especialmente los de universidades públicas, a menudo deben trabajar y cubrir sus gastos mientras cursan sus estudios, lo que podría complicar la finalización de los estudios dentro de los plazos previstos. Comprender las razones del largo tiempo que lleva graduarse es una prioridad, ya que las mejoras en el tiempo de finalización en el sistema universitario liberarían recursos para lograr mejoras en la calidad de la educación superior, o para mejorar la calidad de la educación secundaria.



Opciones de política

5.32 Para progresar en una economía mundial cada vez más integrada y basada en los conocimientos, Uruguay se enfrenta al desafío de mejorar la calidad y la relevancia de sus programas para estudiantes y graduados y fortalecer su capacidad en ciencias e investigación. Para lograrlo, sin incrementar su gasto en educación superior en forma significativa, será importante mejorar la eficiencia de su sistema de educación pública y hacerlo más competitivo y relevante. Asimismo, sería deseable que el sistema de financiación universitario sea más equitativo. La siguiente sección presenta algunas opciones de política que podrían ayudar a alcanzar estas metas, con el objetivo de aportar al debate actual acerca de las mejoras a la calidad y equidad de la educación en Uruguay.

Incentivos para reducir la deserción y el tiempo para la graduación

5.33 Varias opciones de política pueden ayudar a reducir la deserción y acelerar la finalización de los cursos. Una opción sería aumentar los requisitos de estudio para continuar siendo considerado como estudiante y al mismo tiempo ofrecer un sistema de respaldo para que los estudiantes de familias más pobres puedan concentrarse más en sus estudios y menos en tener que trabajar para cubrir sus gastos. En la actualidad, los estudiantes sólo deben aprobar una materia cada dos años para gozar de todos los privilegios de los estudiantes. Si se aumentara el requisito a dos materias por año (en combinación con un sistema de apoyo) ayudaría a limitar la cantidad de estudiantes que extienden en el tiempo su permanencia en el sistema. En segundo lugar, limitar la cantidad de veces que un estudiante puede iniciar una carrera de estudios sin cargo también mejoraría la eficiencia.

Creación de un organismo nacional de acreditación

5.34 A diferencia de Argentina, Brasil o Chile, Uruguay no posee un organismo nacional de acreditación para los programas universitarios. En la actualidad, comisiones ad hoc realizan las evaluaciones que son necesarias para la acreditación del MERCOSUR. Una agencia nacional que evalúe los programas de las universidades públicas y privadas fomentaría la competencia, ofrecería información útil para los consumidores y ayudaría a crear centros de excelencia. El diseño institucional de las agencias de Argentina y Chile podría servir como modelo para Uruguay. No se necesitarían reformas legales para llevar a cabo esta reforma y probablemente sería posible obtener respaldo para esta medida, especialmente porque se supone que Uruguay debe contar con un programa de acreditación bajo los acuerdos del MERCOSUR. Se estima que los costos fiscales del proceso de acreditación ascienden a aproximadamente US\$2,5 millones para establecer la institución y US\$3.5 millones en costos operativos anuales.

Mecanismos competitivos de financiación para mejorar la calidad, la relevancia y la eficiencia

5.35 Para ofrecer un mayor incentivo a las mejoras en la calidad y la relevancia, el gobierno podría considerar la posibilidad de poner fondos públicos a disposición de las universidades públicas y privadas que cumplan ciertas normas o procesos, tal como se hace en los cursos para graduados bajo el programa CAPES de Brasil. A pesar de que la mayor parte de los fondos podría asignarse directamente a los programas de excelencia, podría ser conveniente utilizar parte de los fondos para becas que se puedan utilizar en cualquier universidad que cumpla las normas de acreditación. El aspecto clave para que esta política tenga impacto es que el gobierno establezca objetivos específicos (tales como incrementar la relevancia de los programas de educación superior) y luego asigne fondos públicos mediante un proceso transparente y competitivo a universidades que desarrollen programas para lograr estos objetivos.

Mejorar la equidad en el acceso a la educación superior

5.36 Tal como se mencionó anteriormente, el acceso a los programas de educación superior de Uruguay, incluyendo UdelaR, están limitados en gran medida en la práctica a las personas de niveles socioeconómicos más favorecidas. El desarrollo de un programa de becas y préstamos para estudiantes podría contribuir a incrementar la equidad en el acceso y la distribución de recursos públicos para la educación superior. Una posibilidad sería desarrollar programas de préstamos para estudiantes, como se hace en el Reino Unido, bajo los cuales los estudiantes devuelven el préstamo una vez que tienen empleo, a una tasa proporcional a sus salarios luego de graduarse.

6. INFRAESTRUCTURA

A. LOGROS Y TEMAS

6.1 La infraestructura de Uruguay - definida ampliamente en este informe para incluir tanto a los servicios públicos (electricidad, telecomunicaciones, agua, servicios cloacales y gas natural) como al transporte (red vial, ferroviaria, aeropuertos y puertos marítimos) - está bien desarrollada en general y sus residentes tienen buen acceso a los servicios. La mayoría de los servicios de infraestructura son prestados por monopolios públicos a precios fijados por el gobierno para generar ingresos fiscales. Todos los años desde 1992 las empresas del estado del sector de infraestructura han generado superávit operativo y efectuado transferencias fiscales al gobierno central de entre 0,1% y 1,6% del PIB por año, aún luego de deducir las inversiones de capital y además de pagar impuestos directos e indirectos (Tabla D1). De hecho, el total de impuestos y transferencias al gobierno representaron un promedio de más de un tercio de los ingresos corrientes de estas empresas en los últimos años.³²

6.2 Esta sección describe los logros en cada una de las principales áreas de infraestructura y destaca algunos desafíos y otros aspectos. La sección siguiente analiza de qué modo los cambios en las políticas e instituciones podrían ayudar a solucionar algunas de estos desafíos y mejorar la eficiencia y la efectividad de los servicios de infraestructura.

6.3 Los servicios de **electricidad** suministrados por el monopolio estatal, UTE, alcanzan a 95% de la población. Su calidad mejoró notablemente: las interrupciones del servicio son menos frecuentes y por períodos más cortos que en los países vecinos, con una disminución de 89 horas en 1993 a 15 horas en 2003. Tras la devaluación de 2002, las tarifas de electricidad en dólares estadounidenses han sido comparables a las de los países vecinos (Figura D1). Una encuesta de actitudes reciente determinó que mientras que 87% de los uruguayos consideran que los servicios eléctricos son buenos o muy buenos, sólo 11% opinó que el precio lo era. El suministro de electricidad está sujeto a riesgos debido a la alta dependencia de la energía hidroeléctrica, la limitada capacidad de la red de transmisión de importar electricidad de Brasil, y la falta de confiabilidad del suministro desde Argentina, factores que incrementan los costos marginales en años adversos. Finalmente, las pérdidas de transmisión y distribución del sistema son más altas que las de la mayoría de los vecinos de Uruguay.

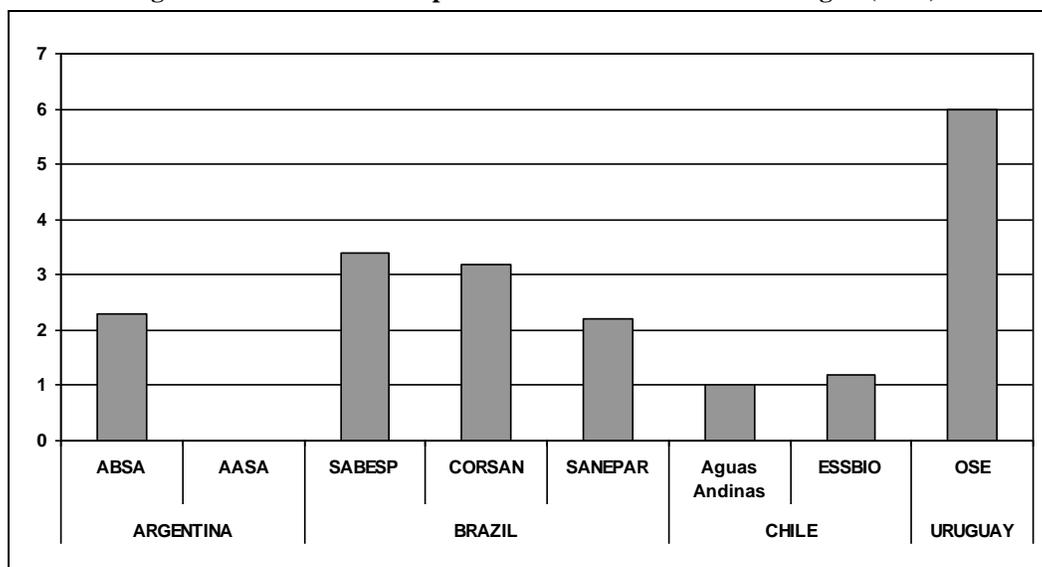
6.4 La cobertura de los **servicios telefónicos** también mejoró notablemente en los 90, y en la actualidad es la mejor de la región. La cobertura de líneas fijas del proveedor estatal monopólico, ANTEL, aumentó de 18,4 líneas cada 100 familias en 1990 a 31,0 líneas en 2003. En consecuencia, se ha eliminado en gran medida la demanda insatisfecha de servicios de línea fija, aun cuando mejoró la cobertura de telefonía celular de 0,3 a 17,0 cada 100 familias en el mismo período con la llegada de operadores privados al sector. La

³² Estas empresas incluyen a AFE (ferrocarriles), ANCAP (petróleo), ANTEL (telecomunicaciones), OSE (agua), UTE (electricidad), ANC, ANP (puertos), y PLUNA (aerolínea).

red se encontraba totalmente digitalizada en 1997. El costo de las llamadas locales y de larga distancia disminuyó notablemente desde 1995 y está alcanzando gradualmente los estándares regionales. Sin embargo, los precios de los servicios de internet aún son más altos que en los países vecinos, y la cobertura de internet, a pesar de su rápido crecimiento, es baja, alcanzando un nivel de menos de 20% de los hogares.

6.5 La cobertura del agua es prácticamente universal y la calidad es buena. La empresa nacional de aguas y servicios sanitarios, OSE, controla 94% del mercado de suministro de agua y 35% del mercado sanitario, en tanto el gobierno municipal de Montevideo controla 60% del mercado sanitario. Catorce empresas pequeñas y medianas, incluyendo dos operadores internacionales, concentran el resto del mercado. A diferencia de la amplia disponibilidad de agua potable - la mayor parte de la cual es suministrada directamente a los consumidores a través de ductos - la cobertura de los servicios sanitarios es muy baja, aunque la mayoría de quienes no están conectados al sistema cloacal poseen alguna otra forma de cobertura sanitaria. Sólo 26% de las áreas fuera de Montevideo están conectadas a un sistema cloacal e incluso en Montevideo 40% de los hogares no están conectados al sistema cloacal de la ciudad que, a diferencia del resto del país, es administrado por el gobierno municipal. Asimismo, a pesar de las altas tarifas de agua, la empresa nacional de aguas y servicios sanitarios, OSE, no logra registrar ganancias, apenas alcanza un punto de equilibrio en la mayoría de los ejercicios. Esto se debe en parte a que las pérdidas técnicas en la producción de agua casi alcanzan 50%, que a su vez se debe al mantenimiento inadecuado e inversión insuficiente en las décadas recientes. Una de las razones es la excesiva cantidad de personal: las compañías de agua de Uruguay poseen aproximadamente el doble de empleados por conexión que algunas compañías de agua de Brasil, casi el triple de ABSA de Argentina y aproximadamente cinco veces los de Aguas Andinas y ESSBIO de Chile (Figura 15).

Figura 15: Cantidad de empleados cada 1000 conexiones de agua (2003)



6.6 Con el rápido crecimiento de la electricidad en las últimas dos décadas, aproximadamente un cuarto de las necesidades energéticas de Uruguay están cubiertas en

la actualidad por la electricidad (Tabla D2). Los productos derivados del petróleo, sin embargo, aún representan 55% del consumo de energía de Uruguay, y el diesel representa aproximadamente la mitad de esta cantidad (Tabla D3). Uruguay depende enteramente de las importaciones para cubrir todas las necesidades de combustible y el aumento en la demanda de electricidad en los años de hidrología escasa. La compañía estatal de petróleo, ANCAP, posee el monopolio en la importación de petróleo crudo y productos refinados, la refinación de petróleo crudo y el transporte, almacenamiento y venta mayorista de productos de petróleo. Las compañías privadas participan únicamente en la distribución minorista. Debido a la posición monopólica de ANCAP, el gobierno fija todos los precios del petróleo. La forma de hacerlo ha generado distorsiones. En general, los precios han sido significativamente mayores a los costos de paridad de importación para la nafta, diesel y querosén, aunque significativamente menores para el fuel oil y GLP (Tabla 13). Asimismo, los impuestos al consumo de productos de petróleo no son uniformes: los impuestos a las naftas son mucho más altos que al diesel y el GLP, aunque esto también ocurre en los países vecinos de Uruguay (Tabla 14).

Tabla 13: Precios de entrega en refinería (Diciembre de 2004)

Producto	Precio estimado de paridad de importación (US\$/m3)	ANCAP Precio de entrega en refinería (US\$/m3)	Diferencia
Nafta 95	425	495	+16
Diesel	465	486	+5
Querosén	457	539	+18
Fuel oil	282	213	-24
GLP (US\$/ton)	634	506	-20

Fuente: URSEA.

Tabla 14: Impuestos al consumo sobre productos de petróleo seleccionados, enero de 2004 (% de precios al consumidor)

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Nafta	49	48	49	50
Diesel	39	28	21	22
GLP	n/a	21	15	19

Fuente: URSEA.

6.7 El **gas natural** representa en la actualidad sólo 2% del consumo de energía, pero posee potencial de crecimiento dado que puede sustituir al GLP, a los combustibles derivados de la madera y al gas manufacturado para uso familiar y puede utilizarse para la generación de electricidad. La totalidad del gas natural es importado de Argentina a través de dos gasoductos, uno propiedad de ANCAP y el otro perteneciente principalmente a un consorcio de operadores privados, en el que ANCAP posee una participación minoritaria. Existen tres redes de distribución, todas ellas privadas. Ante la ausencia de un marco legal

y regulatorio detallado, las compañías de gas operan bajo decretos y contratos. Esto limita las perspectivas de nuevas inversiones privadas para ampliar la red o desarrollar interconexiones regionales adicionales y atenta contra el desarrollo de un mercado de gas eficiente. También dificulta la consideración de futuras concesiones para la importación y distribución de gas.

6.8 La densidad y cobertura de la **red vial** de Uruguay se encuentran entre las mayores de América Latina: se puede acceder a prácticamente todo el territorio nacional por sus

Tabla 15: Gasto público en la red vial
(en millones de US\$)

	1995	1997	1999	2001	2002	2003
Administración	8.3	10.9	13.3	9.6	5.1	5.2
Fortalecimiento institucional	0.7	0.9	1.7	1.9	1.0	0.8
Mantenimiento por DNV	25.6	31.3	26.5	18.5	12.5	13.2
Mantenimiento de proveedores externos	–	–	6.1	28.4	15.6	7.6
Inversión	46.5	72.1	90.2	39.2	15.2	37.8
Total del gasto	81.2	115.4	137.8	97.6	49.4	64.5

Fuente: DNV.

rutas y caminos. Asimismo, el estado de su red vial primaria es mejor que el de otros países de la región. La inversión en rutas y caminos alcanzó un pico en 1999, debido a la inversión pública realizada por DNV (Tabla 15) y a la inversión privada realizada conforme a dos contratos de concesión asociados con autopistas costeras. Tras la recesión los fondos para la inversión fueron cortados abruptamente; sin embargo, el gasto en mantenimiento estuvo mejor protegido en parte debido a las obligaciones contractuales del gobierno bajo la Megaconcesión y la disponibilidad de financiación extranjera (Cuadro 6). La Megaconcesión también se benefició a través de una relación como entre partes independientes con el gobierno; sin embargo, el rol fuerte del sector público en la concesión genera menos incentivos para la administración eficiente que una concesión típica. El gobierno también carga con el riesgo del incumplimiento de su deuda.

6.9 En contraposición al éxito con la red vial, los esfuerzos de reforma de Uruguay en la **red ferroviaria** han logrado un éxito limitado hasta el presente. A pesar de que la red ferroviaria de Uruguay es larga, sólo unas pocas líneas están operando y los trenes funcionan a velocidades inferiores a 20 kilómetros por hora. Con frecuencia se producen descarrilamientos y la densidad del tráfico de carga es muy baja. En 2002, la administración de la infraestructura ferroviaria se escindió de las operaciones. Se asignó al Ministerio de Transporte (MTO) el rol de administración y regulación de infraestructura, en tanto la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) quedó como compañía comercial, financiándose mediante ingresos por tráfico y un subsidio decreciente del estado. El nuevo marco incluye modalidades para la participación del sector privado en infraestructura (PPI), no obstante no ha habido demasiado interés hasta el momento, reflejando probablemente la incertidumbre con respecto a las políticas y regulaciones del

gobierno, aunque la oportunidad - el momento de mayor recesión - puede no haber ayudado. En los últimos años, AFE ha incurrido en déficits y recibido subsidios anuales de aproximadamente US\$20 millones.

6.10 Las **operaciones portuarias** han mejorado sustancialmente en los últimos años a

Cuadro 6: La Megaconcesión

Bajo esta concesión, el concesionario debe rehabilitar, mantener y operar los caminos, puentes e infraestructura relacionada cubriendo aproximadamente la mitad de la red vial primaria de Uruguay. A cambio de ello el concesionario conserva la recaudación del peaje³³ y recibe un subsidio anual. La concesión especifica tanto los niveles de producción como el monto que el concesionario debe destinar a obras: US\$149 millones en el “componente 1” y un adicional de US\$43 millones en el “componente 2” que aún se debe negociar (todo en valores corrientes, utilizando una tasa de descuento de 12%). El gobierno asume todo el riesgo de la demanda.

El contrato de Megaconcesión fue firmado en 2001 por un período de 15 años, luego de la negociación directa entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y la Corporación Nacional de Desarrollo (CND), una entidad de propiedad del estado que opera bajo el derecho privado.³⁴ La CND creó una subsidiaria, la Corporación Vial del Uruguay (CVU) para administrar la concesión.

A pesar de que CVU administra la concesión, tiene menos de diez empleados y terceriza la mayor parte de sus actividades, incluyendo el cobro de peaje y los trabajos de rehabilitación y mantenimiento, a menudo bajo contratos CREMA basados en desempeño. Asimismo, contrata al Ministerio para la preparación de documentación de licitación. El Ministerio también debe prestar su conformidad para las decisiones de contratación.

CVU tomó un préstamo de \$25 millones de la Corporación Andina de Fomento (CAF), con garantía soberana. Tenía previsto obtener financiación de los mercados financieros sin dicha garantía, pero la crisis económica y financiera frustró sus esfuerzos. En la actualidad analiza la posibilidad de emitir bonos garantizados por futuros ingresos de peaje. Aunque los ingresos por peaje en la actualidad no cubren los costos, se prevé que aproximadamente se duplicarán cuando se anexe la Ruta Interbalnearia entre Montevideo y Punta del Este a la Megaconcesión en enero de 2008. Sin embargo se estima que, aun en ese momento, no cubrirán todos los costos de la concesionaria.

medida que Uruguay se ha ido alejando progresivamente del modelo en el cual ANP es a la vez propietario y operador, inclinándose por un modelo de arrendador en el cual ANP es propietario de la infraestructura portuaria básica (muelles, dársenas y depósitos) y los concesionarios privados construyen instalaciones de superestructura tales como edificios de oficinas, proveen equipo como grúas, operan las instalaciones del puerto y pagan un canon al estado. El tráfico, la calidad y la eficiencia del puerto han aumentado notablemente. El tráfico de contenedores aumentó 160% desde la reforma y el costo absoluto de movimiento de contenedores es comparable al de otros puertos bajo concesiones en América Latina. Sin embargo, el espacio disponible para manejar la carga en tierra en el puerto de Montevideo es una limitación para el crecimiento futuro. A pesar de que otros puertos uruguayos podrían absorber el mayor tráfico, aún no han llevado a cabo el programa de inversión y la orientación comercial que adoptó el Puerto de Montevideo, ni han logrado los avances del Puerto de Montevideo en términos de certificación de calidad y marketing. Finalmente, a pesar de los avances recientes, quedan

³³ Tras la adjudicación de la concesión se construyeron nueve cabinas y gran parte del área cubierta por la concesión opera bajo peaje.

³⁴ Descripta como “*persona pública no estatal*”.

algunos desafíos regulatorios. Por ejemplo, debido a que ANP aún es propietaria de otros puertos y posee una participación en la concesión de puertos de Montevideo, existe un conflicto de intereses en relación con su rol como regulador y operador, que puede haber sido uno de los motivos de la falta de oferentes del sector privado para una nueva terminal de fines múltiples para Montevideo.

6.11 El **aeropuerto** de Uruguay también se ha beneficiado con nuevas inversiones y mejoras desde la adjudicación de la concesión para la operación y el mantenimiento del aeropuerto a una compañía privada en 2003. Formalmente, el procedimiento seguido para el proceso de concesión fue similar al utilizado en la terminal portuaria de contenedores y en la Megaconcesión. En los tres casos, el gobierno asignó la concesión directamente a una firma de propiedad de la CND y le permitió vender todas sus acciones en la concesión. A pesar de que no se encontraron compradores privados para la Megaconcesión, se logró colocar las acciones en concesiones de puertos y aeropuertos entre compradores privados. A su vez, estos compradores realizaron inversiones significativas y pagaron un canon al gobierno, aunque es preocupante que la concesión del aeropuerto mantenga un monopolio integrado verticalmente en actividades en las que debería haber competencia.

B. INSTITUCIONES Y OPCIONES DE POLÍTICA PARA SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA EFECTIVOS

Participación Privada en Infraestructura (PPI)

6.12 Es comprensible que los uruguayos estén satisfechos con el desarrollo de sus servicios de infraestructura. Una encuesta realizada en 2003 determinó que los uruguayos ocupaban el segundo lugar, después de Chile, entre los países de América Latina seleccionados, en su percepción de la calidad del desarrollo de la infraestructura (Tabla 16). Es notable que esto se haya logrado a pesar de que Uruguay posea uno de los niveles más bajos de inversión privada en infraestructura en relación con el PIB. Chile y Argentina - otros dos países con infraestructura altamente desarrollada -contaban con niveles de inversión privada en relación con el PIB mayores a cuatro veces la de Uruguay (Figura 16).

6.13 A pesar de la limitada participación privada en infraestructura en Uruguay, se han logrado buenos resultados. Esto es particularmente cierto en los sectores de vialidad, puertos, telefonía celular y de larga distancia y gas, en los cuales la calidad de los servicios ha mejorado en forma sustancial luego de la inversión y la operación privadas, a pesar de que gran parte de la mejora se debió a una administración y tercerización del gobierno más efectiva. Asimismo, algunos observadores también sostienen que la competencia o la amenaza de competencia del sector privado ha sido responsable de la significativa mejora en la calidad y la eficiencia de otros servicios públicos monopólicos como la telefonía, la electricidad y el petróleo. Por ejemplo, cuando ANTEL se enfrentó a la competencia de operadores privados en el mercado de telefonía internacional y móvil, se vio obligado a mejorar la eficiencia y disminuir las tarifas en un 40-50%.

Tabla 16: Percepción del nivel de desarrollo de la infraestructura (2003)

País	Infraestructura total	Aeropuertos	Electricidad	Puertos	Red ferroviaria	Red vial	Agua
Argentina	3.9	3.9	5.0	3.7	2.5	5.0	6.1
Brasil	3.8	5.1	4.7	3.3	2.2	4.4	5.8
Chile	4.8	5.4	5.5	4.6	2.2	4.6	6.1
Colombia	3.1	4.2	4.5	2.6	1.4	3.7	5.6
México	3.6	4.6	3.9	3.3	2.4	5.0	4.6
Paraguay	1.9	2.7	3.5	2.3	1.0	3.9	3.9
Perú	2.5	3.0	4.5	2.3	1.7	4.3	4.6
Uruguay	3.8	3.0	5.4	4.0	1.5	5.0	6.6
Indonesia	3.7	4.1	3.6	3.7	3.2	3.9	4.7
Filipinas	2.3	3.9	3.6	2.4	1.5	3.5	4.4
Tailandia	4.9	5.6	5.3	4.5	3.7	5.3	5.4
Promedio	3.5	4.1	4.5	3.3	2.1	4.4	5.3

Nota: El puntaje varía entre 1 y 7 y mide la percepción de los encuestados con respecto a la calidad de la infraestructura (1=subdesarrollada e ineficiente, 7= desarrollada y eficiente como la mejor del mundo)

Fuente: Informe de Competitividad Global 2003-2004, World Economic Forum (WEF), excepto red vial, que se obtuvo del Informe de Competitividad Global 2002-2003.

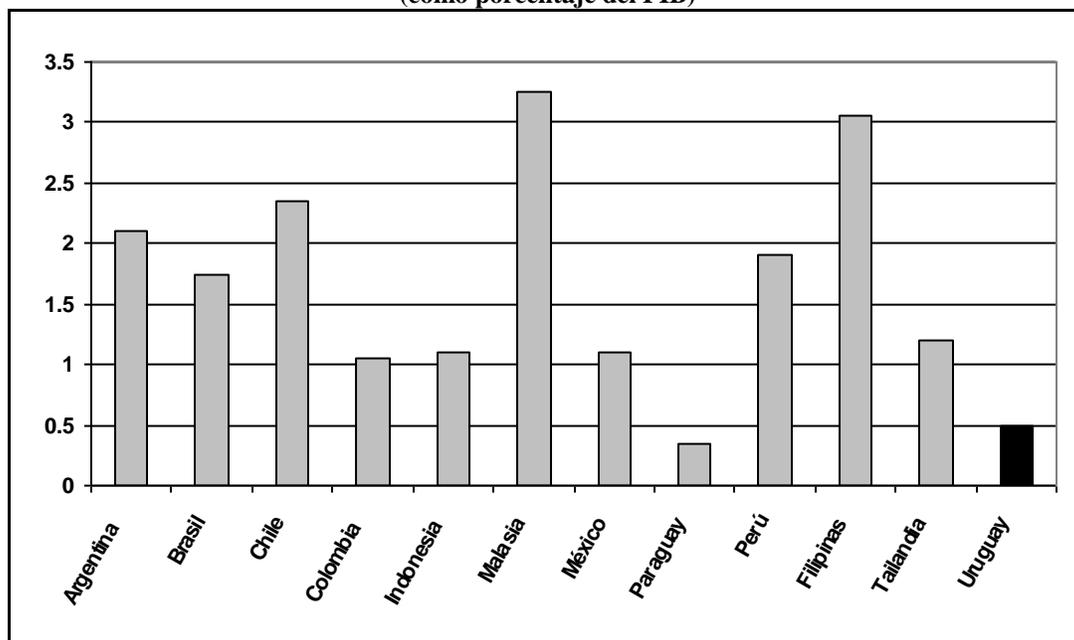
6.14 Gran parte del aumento en la eficiencia se debió a la reducción del personal. La cantidad de personal en las seis compañías del estado de infraestructura más grandes se redujo en un 34% entre 1993 y 2002 (Tabla D1). Al mismo tiempo, a pesar de la devaluación de 2002, los ingresos por empleado en dólares corrientes aumentaron un promedio de 86%, aunque disminuyeron 13% en el sector ferroviario (Tabla D2). A pesar de la reducción de la nómina, la compañía de agua OSE, registra costos por conexión significativamente más altos que las compañías de agua de Chile, Argentina o Brasil (Figura 15).

6.15 A pesar de los resultados positivos, la PPI continúa siendo limitada en Uruguay. Aun en los casos en que las iniciativas de participación privada, tales como a través de concesiones para la construcción y administración vial, servicios portuarios, y administración de aeropuertos, fueron exitosas, se han tenido que realizar varios intentos y en algunos casos se han tenido que renegociar los contratos. Las principales razones de las iniciativas limitadas y a veces problemáticas de PPI han sido las reglas de juego indefinidas, debilidades en el marco regulatorio y múltiples puntos de veto, tales como la capacidad de derogar una ley llamando a un referéndum.

6.16 La preocupación del público en relación con la privatización es tan fuerte en Uruguay que en un referéndum reciente iniciado por quienes se oponían a la participación privada en el sector de agua y servicios cloacales, nadie presentó públicamente una defensa a la PPI en este sector. Sin debate, el referéndum pasó fácilmente. En consecuencia, no sólo queda impedida cualquier concesión de servicios privados de agua y cloacas, sino que los contratos de concesiones en vigencia que están operando satisfactoriamente también podrían ser revocados. De ser así, es probable que los inversores se muestren aún más reticentes a invertir en servicios de infraestructura en Uruguay, aunque ello depende en

parte de cómo se manejen las demandas de compensación. La preocupación es que agua y servicios cloacales es el sector de infraestructura que necesita con mayor urgencia mejorar su eficiencia operativa y sus inversiones. OSE está sobredimensionado, y las pérdidas de agua son muy elevadas. A pesar de que los precios del agua son relativamente altos, OSE sólo logra alcanzar un punto de equilibrio. Gracias a la larga historia de mejoras en el desempeño y los notables logros de OSE, tales como la prevención de brotes de cólera que plagaron a los países vecinos en las décadas recientes y su cobertura casi universal de agua potable segura, los uruguayos consideran que sus servicios de agua y cloacas están tan desarrollados y son tan eficientes como los mejores del mundo. El puntaje asignado a los servicios sanitarios y de agua (6,6 de 7,0) fue el más alto registrado en servicios de infraestructura en un grupo de países seleccionados de América Latina y el Este Asiático (Tabla 16).

**Figura 16: Inversión privada promedio (1990-2003)
(como porcentaje del PIB)**



Fuente: Base de datos de participación privada en infraestructura (PPI), 1990-2003.

Opciones de política

6.17 Dadas las necesidades de infraestructura de Uruguay y su experiencia altamente exitosa con la PPI, el gobierno y la sociedad civil podrían emprender para su beneficio el debate activo de la PPI, evaluando las ventajas y desventajas, con miras a llegar a un consenso en cuanto al grado, la forma (ya sea a través de la competencia, la venta de activos públicos, concesiones, asociaciones públicas-privadas o contratos de gestión) y las áreas en las que se debería introducir o ampliar la PPI. Por ejemplo, en el sector de energía, se podría movilizar la inversión privada para lograr la expansión de la capacidad de generación y transmisión y también para mejorar la eficiencia de la distribución tercerizando la administración comercial.

6.18 De manera similar, basándose en su éxito con la megaconcesión vial, el gobierno podría intentar aumentar la responsabilidad del concesionario por la prestación de servicios y a su vez darle mayor libertad para elegir cómo producir dichos servicios. Por ejemplo, en lugar de ser fijo, el pago del gobierno al concesionario podría calcularse mediante una fórmula basada en factores tales como la cantidad de kilómetros de ruta que cumplen las normas de desempeño especificadas. Al mismo tiempo, se podría dar mayor libertad al concesionario para elegir cómo alcanzar las normas de desempeño. El gobierno incluso podría intentar reducir sus costos fiscales netos privatizando al concesionario. Se podría esperar que la privatización reduzca los costos fiscales si: (i) el concesionario contara con la flexibilidad y el incentivo para reducir los costos; y (ii) la selección competitiva del propietario privado asegurara que el gobierno pueda captar parte de los ahorros previstos.

6.19 Debido a la actitud actual con respecto a la PPI y el dominio de las empresas del estado en el sector, es probable que la operación de los servicios de infraestructura quede mayormente en manos de organismos del sector público en el mediano plazo. Esto sugiere que sería aconsejable adoptar medidas para mejorar el desempeño de las empresas del estado. En estas circunstancias, para lograr mejoras en la eficiencia y satisfacer las necesidades de inversión de Uruguay seguramente será necesario: (i) una política y marco regulatorio estables que promuevan la competencia y la eficiencia, especialmente para garantizar una PPI apropiada; y (ii) un mejor gobierno corporativo para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios de infraestructura, ya sea suministrados por las empresas del estado o por operadores privados. Éste es el foco del resto del capítulo.

Políticas y marco regulatorio

Antecedentes y temas

6.20 La existencia de empresas del estado en Uruguay está enmarcada en la Constitución, en tanto su condición de monopolio fue establecido en leyes, generalmente de naturaleza sectorial. A pesar de que la administración de las empresas del estado es en gran medida independiente, el ejecutivo posee dos facultades fundamentales: (i) designar a los miembros de las empresas del estado (que luego deben ser ratificadas por el Senado), y (ii) aprobar las tarifas propuestas por las empresas del estado en sus segmentos monopólicos. En algunos casos, tales como en el sector de energía, un directorio dentro del ministerio correspondiente define la política. Generalmente éste era el caso en el sector de telecomunicaciones; sin embargo, desde la creación del regulador del sector de telecomunicaciones, URSEC, en 2001, el regulador es responsable de realizar recomendaciones de política para su posterior consideración y aprobación del Ministerio correspondiente. Tradicionalmente, bajo el régimen de monopolio, las empresas del estado no sólo prestaban servicios, también recomendaban políticas y se autorregulaban en cuanto a los aspectos técnicos y comerciales. Cuando se introdujo la competencia en algunos mercados, las empresas del estado regulaban inicialmente a sus competidores.

6.21 Durante los últimos 15 a 20 años, los gobiernos de Uruguay se han orientado en dos direcciones de política. Por un lado, han intentado atraer la PPI principalmente mediante: (i) la contratación externa de algunos servicios de infraestructura (puertos, rutas,

aeropuertos, agua), (ii) permitiendo a las empresas privadas competir con las empresas públicas (telefonía de larga distancia y celular), y (iii) la venta de activos del estado (aerolíneas). Tal como se mencionó anteriormente, los sucesivos gobiernos han mejorado la administración y la eficiencia de las empresas para generar ganancias adicionales que se han convertido en una fuente cada vez más importante de ingresos fiscales. (Tabla D1).

6.22 Para promover la PPI en la mayoría de los servicios públicos, el gobierno intentó promulgar leyes para promover la competencia y la privatización parcial de las empresas públicas. El impulso para la liberalización parcial provino del MERCOSUR. Tanto Brasil como Argentina tienen un alto grado de apertura en sus mercados de servicios públicos. Mientras que las negociaciones sobre dichos servicios se encuentran entre las menos avanzadas en la agenda del MERCOSUR, existe una percepción de que al menos en el mediano plazo no será posible mantener monopolios en un escenario de integración regional. Esto ha facilitado las leyes orientadas a permitir un nivel mínimo de competencia compatible con la integración regional dentro del MERCOSUR.

6.23 Se propusieron reformas legales en energía, comunicaciones y petróleo y gas con el fin de incrementar la competencia e introducir la inversión privada. Sin embargo, la mayoría de las leyes fueron impugnadas, principalmente mediante un llamado a un referéndum sobre la medida, según lo permitido por la Constitución. Como resultado, las reformas fueron implantadas sólo parcialmente, en el mejor de los casos. Por ejemplo, la Ley de Empresas Públicas de 1992, que privatizó parcialmente a la empresa de telecomunicaciones del estado, ANTEL, fue derogada en 1993 por un referéndum iniciado por el sindicato de empleados de ANTEL. De manera similar, los empleados de la empresa de electricidad, UTE, impugnaron un nuevo marco regulatorio para electricidad que permitía la competencia en el área de generación. A pesar de que este intento falló, ocho años más tarde todavía faltan emitir las regulaciones de la ley. En otro retroceso de la reforma, se impugnaron las leyes para poner fin al monopolio de ANTEL en servicios de telefonía internacional, lo que llevó al gobierno a retirar la ley cuando parecía que un probable referéndum sobre el tema frustraría la iniciativa. Asimismo, en diciembre de 2003 se derogaron las leyes para permitir a ANCAP asociarse con el sector privado debido a un referéndum iniciado por empleados de ANCAP. Como resultado de esta última anulación, otros temas importantes del sector quedaron en un limbo, incluyendo la apertura del sector a productos importados de petróleo refinado, alineando los precios máximos de entrega en refinería con la paridad de importación y la regulación de los márgenes de precios a lo largo de la cadena de suministro.

6.24 La incertidumbre del marco regulatorio y de política es una de las razones por las cuales Uruguay ha recibido poca inversión privada en infraestructura y las concesiones han debido ser nuevamente licitadas y renegociadas. Por ejemplo, el intento frustrado de atraer inversión privada para la construcción de una usina de ciclo combinado se debió a una serie de razones, incluyendo la incertidumbre regulatoria y de política, el compromiso insuficiente de la UTE y el gobierno y a requisitos técnicos y de servicio tal vez excesivamente exigentes. Las inversiones en infraestructura son diferentes en naturaleza: tienden a tener grandes costos iniciales y largos períodos de gestación; también son inmóviles. Asimismo, los servicios de infraestructura están politizados y sujetos a intensas

actividades de lobby. Dadas estas características, los gobiernos deben ofrecer compromisos creíbles contra las decisiones arbitrarias del estado. A su vez, esto requiere un ambiente institucional que imponga limitaciones independientes sobre el comportamiento ejecutivo. Esto se debe a que los potenciales inversores en proyectos de infraestructura evaluarán la propuesta de inversión, no sólo sobre la base de sus términos explícitos sino sobre la posibilidad de que se cumplan dichos términos.³⁵ Al mismo tiempo, es necesario imponer controles razonables para evitar o mitigar la captura regulatoria. Esto es difícil en Uruguay toda vez que las regulaciones son desarrolladas esencialmente por las empresas del estado.³⁶

6.25 La definición de políticas y la separación del rol del estado como formulador de políticas, regulador y proveedor de servicios ofrece señales apropiadas tanto a las empresas del estado como a los inversores privados. El reciente establecimiento de URSEA para regular los servicios de electricidad, gas natural, petróleo, agua y los servicios sanitarios, y de URSEC para regular al sector de comunicaciones es un primer paso acertado para ayudar a separar la política de las regulaciones. Idealmente, se debería establecer la política a nivel del ejecutivo o legislativo, y el regulador debería establecer las regulaciones bajo las guías de política emitidas por el poder ejecutivo o legislativo.

6.26 Existen desafíos importantes tanto en el área de creación de políticas como en la constitución y funcionamiento legal de los organismos de regulación de Uruguay. Primero, con respecto a la política, el gobierno se enfrenta al desafío de definir y aclarar las políticas en tres áreas: (i) el grado, la forma y las reglas que determinan la PPI, desglosados por sector de infraestructura, según sea necesario; (ii) la financiación de cualquier obligación y subsidios de servicios universales para ciertos grupos de consumidores, preferentemente a través de mecanismos de subsidios transparentes en lugar de subsidios cruzados; (iii) reglas que determinen la fijación de precios en segmentos monopólicos, con la intención de alejarse de la fijación de precios como mecanismo generador de ingresos fiscales y acercarse a enfoques basados en el mercado que, en segmentos monopólicos, sean atenuadas por los reguladores; y (iv) reglas que determinen la estructura de la industria (grado de desagregación) y marco de competencia bajo el cual operan diversos segmentos de la industria.

6.27 En la mayoría de los casos, lograr el desafío implica modificar o emitir leyes específicas para cada sector, preferentemente luego de un debate constructivo de política para reducir la posibilidad de que referéndums posteriores deroguen las leyes. La necesidad de leyes específicas para cada sector es especialmente grande en el caso de agua y servicios sanitarios y gas natural, donde se han presentado leyes que no han sido aprobadas, y en el sector de productos de petróleo, donde se han derogado leyes luego de un referéndum, como se indicó anteriormente.

6.28 Con respecto a la política, es necesario fortalecer los organismos de política existentes para el sector de energía, red vial, agua y servicios sanitarios y ferrocarriles,

³⁵ Ver Bergara, M., W. Henisz y P. Spiller (1998).

³⁶ Ver Levy, B. y P. Spiller (1995).

dentro de sus respectivos ministerios. En la actualidad, el personal carece de las aptitudes necesarias para ofrecer análisis y guiar las decisiones y por lo tanto dependen del respaldo de las empresas del estado, que a menudo pueden determinar políticas por defecto. El riesgo de “captura regulatoria” en Uruguay deriva más de este conflicto de intereses que de la preocupación tradicional de la estrecha asociación entre los reguladores y las empresas que ellos regulan. También sería conveniente crear un nuevo organismo de política para las comunicaciones, que fueron eliminados cuando se creó URSEC. Un organismo de política más efectivo en el sector de energía, por ejemplo, podría ofrecer una guía a los formuladores de política sobre cómo abordar el importante tema de la seguridad energética al más bajo costo (Cuadro 1).

Cuadro 1: Política de seguridad energética

Uruguay depende en gran medida de las importaciones de energía, incluyendo los hidrocarburos, así como la electricidad en años de hidrología escasa en la cuenca del río Uruguay. La dependencia de las importaciones de energía podría reducirse, aunque no eliminarse, mejorando la eficiencia del uso de energía y la administración de la demanda, en particular a través de incentivos tarifarios y otros incentivos para usuarios industriales y para la sustitución de electricidad por gas natural. Además de diseñar medidas para mejorar el uso de la energía, un organismo de formulación de políticas podría definir las formas de diversificar las fuentes de energía de Uruguay, reduciendo de ese modo el riesgo de las costosas restricciones en el suministro de electricidad. Ello implicaría: (a) una mayor generación interna, y (b) importaciones de electricidad más confiables. En todos los casos, sería útil emprender estas inversiones a través de asociaciones públicas y privadas.

La instalación de unidades termales que utilicen gas natural importado de Argentina, y combustible líquido cuando no haya gas natural disponible podría expandir la generación de electricidad a nivel local. También se podría incentivar la cogeneración en industrias de procesos térmicos así como la generación de potencia energética renovable; estas medidas también generan beneficios ambientales. También se podría considerar permitir a los consumidores industriales construir sus propias usinas a pequeña escala y vender la capacidad excedente a la UTE. Un programa similar ha tenido un enorme impacto positivo en Turquía.

Las importaciones de energía se enfrentan a las incertidumbres inherentes al suministro de gas natural desde Argentina y Bolivia, y al elevado costo del suministro de gas natural desde Brasil. Asimismo, a pesar de las instalaciones de interconexión con Argentina, existen incertidumbres en las importaciones de electricidad desde ese país, tal como lo muestra la reducción en el suministro desde 2004. Las importaciones de electricidad de Itaipú, Paraguay, están limitadas por la capacidad de transmisión y el acuerdo binacional entre Paraguay y Brasil. Una opción atractiva podría ser importar electricidad de Brasil a través de una interconexión dedicada aprovechando la hidrología complementaria y reconociendo el incierto suministro desde Argentina. Ello requerirá una estrecha colaboración entre Brasil y Uruguay para coordinar las inversiones necesarias en instalaciones de conversión y transmisión en ambos países.

La actual crisis energética en la región está sometiendo a prueba a las reglamentaciones nacionales actuales para facilitar el intercambio internacional de energía en condiciones de emergencia. En el futuro, las mejoras a las regulaciones que rigen el intercambio regional de electricidad en condiciones normales y de emergencia podrían beneficiar sustancialmente a Uruguay.

6.29 Los costos fiscales en el área de fijación de políticas son bajos (menos de US\$2 millones) y corresponden básicamente a asistencia técnica, personal y equipo, principalmente para los nuevos organismos de asesoramiento en políticas nuevas. Sin embargo, si el gobierno tuviera una política de fijación de precios en base a principios de eficiencia en lugar de fundamentalmente como forma de cumplir los objetivos fiscales, los costos fiscales en el corto y mediano plazo serían elevados. Las ganancias de las empresas del estado también disminuirían al abrir ciertas áreas de infraestructura a la competencia,

asumiendo que existe suficiente consenso por un mayor PPI. Sin embargo, a largo plazo, es probable que los costos fiscales netos sean pequeños debido a los requisitos de inversión reducida de las empresas del estado, las tarifas de las nuevas concesiones, los ingresos fiscales por el mayor consumo así como a la mayor actividad económica resultante de precios más eficientes (generalmente menores) y competencia, y mayor recaudación fiscal por mayores ganancias de las empresas.

6.30 Con respecto al marco regulatorio, se podría hacer más por mejorar la efectividad de los servicios de infraestructura. Los organismos regulatorios existentes, URSEC y URSEA podrían fortalecerse, modificando la legislación para que los reguladores sean más independientes del ejecutivo y para eliminar las disposiciones legales, tales como las que otorgan al ejecutivo la facultad de evitar a los reguladores en relación con ciertos temas o destituir a los directores de los organismos reguladores. La amenaza de la intervención del ejecutivo introduce un elemento de inseguridad e inestabilidad en un sistema diseñado para hacer reglas de juego claras y transparentes. El Congreso debería estar facultado para despedir a un director, tan sólo alegando incumplimiento profesional o condena por delitos. Sin embargo, la remoción debería ser una amenaza creíble para asegurar que los directores lleven a cabo sus obligaciones con la integridad y la dedicación que exige el puesto. Por su parte, los Directores debería supervisar el cumplimiento de objetivos y metas específicos según lo determinen las autoridades competentes. El gobierno podría considerar otorgar a los organismos reguladores la facultad de fijar tarifas aún para los segmentos monopólicos, en base a las guías de política establecidas por el ejecutivo y de acuerdo con la estructura industrial relevante y el marco de competencia. Para llevar a cabo este rol en forma efectiva, los organismos reguladores necesitarán aumentar sus recursos y personal, reduciendo su dependencia del personal de las empresas del estado en lo que se refiere a asuntos técnicos.

6.31 El gobierno podría considerar la posibilidad de fortalecer la autoridad de competencia de Uruguay. Uruguay introdujo una ley de competencia en 2000. La ley definía las potenciales prácticas anticompetitivas y describía bajo qué condiciones son susceptibles de sanción. Posteriormente, la Ley de Presupuestos de 2001 estableció las sanciones y el Decreto 86/001 estableció un directorio dentro del Ministerio de Finanzas responsable de tomar medidas contra el comportamiento anticompetitivo. Sin embargo, debido a que también se ha encomendado a URSEA y URSEC evitar el comportamiento anticompetitivo en sus respectivas jurisdicciones, existe la necesidad de aclarar la relación entre los reguladores sectoriales y la autoridad de competencia. Asimismo, el gobierno podría considerar incrementar las penas que actualmente son demasiado bajas para que modifiquen el comportamiento de las grandes empresas de infraestructura. Más importante aún, la autoridad de competencia podría tener mayor independencia y hacer que aumenten sus recursos y su personal. Esto es particularmente importante debido a que Uruguay se enfrenta al desafío de desarrollar una fuerte cultura de competencia, y podría considerar equilibrar los grupos de influencia con intereses adquiridos que se benefician del status quo.

6.32 El costo fiscal de las medidas relativas al fortalecimiento del marco regulatorio también es pequeño, y se relaciona principalmente con un mejor personal y equipamiento

para las agencias reguladoras, especialmente la autoridad de competencia (menos de US\$2 millones). Al igual que en muchos países, probablemente exista cierta oposición política al fortalecimiento de los organismos reguladores y una oposición considerable a hacerlos independientes. Sin embargo, la independencia regulatoria daría mayor seguridad a los inversores y hará la captura regulatoria más difícil. Es un objetivo que vale la pena intentar alcanzar.

Gobierno corporativo

6.33 Es probable que la eficiencia y efectividad de las empresas del estado y las compañías de infraestructura privadas estén influenciadas en gran medida por el marco legal y regulatorio, incluyendo la estructura de la industria y el marco competitivo. La competencia - o la amenaza de competencia - ya ha contribuido a las mejoras significativas en la eficiencia de las empresas del estado. Mejorar la formulación de políticas y el marco regulatorio y asignar roles adecuados a las diferentes autoridades promovería la operación eficiente de las empresas del estado y protegería a los consumidores y a los inversores privados. Por lo tanto, las opciones de política incluidas en la última sección para mejorar el marco de política y regulatorio también ayudarían a mejorar el gobierno corporativo.

6.34 La aplicación de las leyes existentes y algunas reformas relativas a los directorios de las empresas del estado podría mejorar aun más el gobierno corporativo. Según lo requerido por la Constitución, el directorio debería ser seleccionado estrictamente en base a su competencia personal y técnica. Es importante que no sean políticamente activos y que no posean responsabilidades de administración cotidianas. Para garantizarlo, se podría considerar la posibilidad de no permitir que los directores se postulen hasta que haya transcurrido al menos un ciclo electoral. También se podría considerar la posibilidad de que el mandato de los directores no coincida con el ciclo electoral. Se podría pagar a los directores en función de sus responsabilidades por la definición, revisión y actualización de la visión a mediano plazo y los objetivos y metas de las empresas de servicios públicos y la estrategia para lograrlos. Un enfoque empresarial para su administración podría ser de ayuda. Las opciones para que considere el gobierno incluyen acciones para:

- Separar las funciones no comerciales de las empresas del estado, por ejemplo, las funciones regulatorias y la contratación de funciones no comerciales;
- Asignar un objetivo comercial a las empresas del estado, como si fueran propiedad privada;
- Eliminar las ventajas y desventajas impuestas por el gobierno de las empresas del estado;
- Otorgar al directorio autonomía para administrar la firma, por ejemplo, contratando y despidiendo al equipo gerencial;
- Asignar responsabilidad al directorio por el desempeño de las empresas del estado.

6.35 También se puede mejorar la eficiencia cuando los reguladores y el ejecutivo posean información de desempeño adecuada sobre la cual puedan basar las decisiones tarifarias y cuando los consumidores puedan tomar decisiones informadas acerca de los servicios que adquieren, con la capacidad de elegir entre proveedores o la capacidad de hacer que los proveedores monopólicos asuman responsabilidad por la calidad y los precios. Para lograr este objetivo es crucial el suministro de información en forma periódica y oportuna a los reguladores, al Ejecutivo y los consumidores sobre el desempeño de los operadores públicos y privados. Los indicadores de desempeño y los parámetros internacionales, tanto metas ex-ante y resultados ex-post son más efectivos cuando se publican en los medios. En este sentido, URSEA y URSEC se enfrentan al desafío de establecer en forma efectiva una fuente confiable de información sobre empresas de servicios públicas y privadas, y supervisar la publicación semestral de indicadores de calidad y desempeño de servicios, junto con datos de empresas comparables externas.

6.36 El diseño y la implantación total de un sistema contable regulatorio claro es un prerrequisito esencial para la transparencia. Sin dicho sistema, las compañías de servicios privadas y públicas pueden manipular los datos contables para presentar un panorama que favorezca sus intereses. Las normas contables regulatorias uniformes para todas las empresas de servicios públicos de cada sector regulado permitirían la separación vertical y horizontal de sus cuentas, reducirían la posibilidad de que un operador dominante excluya a nuevos participantes y ofrecerían una herramienta efectiva para regular la infraestructura propia y la administrada en casos en que de otro modo podría haber colusión. El trabajo ya ha sido finalizado para el sector de agua y servicios sanitarios. Con el respaldo adecuado de la nueva administración un sistema completo de contabilidad regulatoria podría estar totalmente operativo para fines de 2005.

6.37 Las ineficiencias en las empresas del estado se deben en parte al marco legal rígido bajo el cual operan. Por ejemplo, existen reglas y procesos estrictos para compras y para la contratación y el despido de personal. Por lo tanto, someter a las empresas públicas a la ley comercial podría aportar flexibilidad para mejorar la eficiencia en la administración. Esto probablemente exigirá una mayor responsabilidad y controles ex-post. El poder judicial de Uruguay a pesar de ser independiente y profesional, carece de la pericia y la capacidad para supervisar y procesar los delitos económicos de los empleados administrativos. A pesar de que la Suprema Corte tiene capacidad para hacerlo, los procedimientos son costosos e insumen mucho tiempo. Es por ello que las restricciones ex-ante sobre las compras y el reclutamiento en las empresas del estado probablemente sean apropiadas. Sería conveniente en primer lugar exigir el cumplimiento de las reglas básicas aplicables bajo el derecho público. Por ejemplo, se podrían adoptar estrictamente los criterios existentes para designar a los directorios de las firmas públicas en base a la capacidad técnica. De manera similar, se podrían aplicar uniformemente los mecanismos para asegurar la responsabilidad de los directores en las firmas públicas.

6.38 Ciertas medidas corporativas para mejorar la transparencia y la responsabilidad de los formuladores de políticas y los organismos regulatorios podrían contribuir a garantizar que cumplen con sus estatutos; también podrían mejorar la satisfacción de los

consumidores y los contribuyentes. Las medidas adoptadas por URSEA y URSEC que consisten en someter las principales propuestas relativas a leyes, decretos y reglamentaciones a sus procesos de consulta pública han tenido un efecto muy positivo en el contenido y la aceptabilidad política de las leyes resultantes. Asimismo, sus acciones en la información periódica de sus actividades y la realización de campañas de diseminación de sus actividades hay contribuido a legitimizar su rol. Sería útil ampliar dichas prácticas de consulta pública y responsabilidad al resto de los organismos formuladores de políticas y regulatorios del sector de infraestructura. Ello llevaría a los funcionarios a realizar un mejor análisis de los temas y a evaluar en mayor detalle las opciones posibles para resolverlos. Una mejor presentación de informes generaría mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones e incentivaría una mayor aceptabilidad de la decisión final.

6.39 El costo fiscal de estas medidas es esencialmente cero, a pesar de que es probable que exista oposición considerable a muchas de las medidas recomendadas que podrían exigir un fuerte liderazgo para ser superadas. Los beneficios potenciales serían significativos ya que mejorar la conducción societaria es esencial para una mayor eficiencia y efectividad de los servicios de infraestructura, lo que, a su vez es crucial para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y las mejoras en el estándar de vida.

7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. INTRODUCCIÓN

7.1 No es posible exagerar la importancia de una administración pública eficiente. Tal como lo resumieron acertadamente Shiavo-Campo (1996): “Una administración pública eficiente y motivada es clave para la conducción, producción y distribución de los bienes y servicios públicos, la formulación e implantación de la política económica y la administración del gasto público.” Una fuerza laboral del gobierno del tamaño, aptitudes, responsabilidad y sistema de valores adecuados puede prestar servicios públicos esenciales en forma eficiente. Debido a que el gasto en administración pública es un componente importante del gasto del gobierno, su control es clave para lograr el equilibrio fiscal.

7.2 El estado desempeña un rol importante en Uruguay. En secciones anteriores de este informe hemos visto que el gobierno presta prácticamente todos los servicios de infraestructura, tales como educación, salud y pensiones. No sorprende, por lo tanto, que el empleo en la administración pública concentre a aproximadamente 6,3% de la población, uno de los índices más altos de América Latina. Sin embargo, es alentador que los indicadores relativos a las normas jurídicas y la efectividad del gobierno se encuentren entre los más altos de América Latina (Tabla A1).³⁷ De manera similar, según lo indicado anteriormente, los indicadores de infraestructura, salud y educación están mejor desarrollados que en otros países de América Latina. Por lo tanto, el mayor gasto de Uruguay en la administración pública parece haber generado mejores servicios públicos en comparación con otros países de la región.

7.3 Aun así, existe una idea generalizada de que Uruguay no está obteniendo servicios totalmente en línea con sus mayores gastos en la administración pública, en parte debido a que los incentivos que recibe la administración pública no son adecuados y la productividad del personal es baja. Como se verá más adelante, se presta insuficiente importancia al mérito en el desarrollo de la carrera de los funcionarios y existen grandes desigualdades en los salarios entre ministerios y en comparación con el sector privado.

7.4 Entre 1995 y 2000, Uruguay emprendió una importante reforma en la administración pública con el objetivo de aumentar la productividad. Varias medidas de reforma se focalizaron en la administración pública. Mediante la revisión y la redefinición de las estructuras organizativas de la administración pública y la eliminación de la duplicación entre los diferentes organismos, el gobierno logró reducir el personal de la administración pública en los ministerios de línea y divisiones y departamentos

³⁷ Estos indicadores se obtuvieron de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2003. “Imperio de la ley” incluye varios indicadores, que miden el grado en el cual los agentes confían y cumplen las reglas de la sociedad. Incluyen percepciones acerca de la incidencia del delito, la efectividad y predictibilidad del sistema judicial y la exigencia de cumplimiento de los contratos. “Efectividad del gobierno” combina respuestas sobre la calidad de la prestación de servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos, la independencia de la administración pública de las presiones políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno para con las políticas.

relacionados en un 40%. Esto se logró ofreciendo generosos incentivos al retiro, mediante una mayor tercerización y la suspensión de la incorporación de nuevo personal regular hasta 2005, plazo que fue luego ampliado hasta 2015, con algunas excepciones. En la actualidad, aún se producen ciertos tipos de contrataciones temporarias en algunas áreas específicas.

7.5 Algunos empleados públicos también fueron reasignados a otros puestos para aprovechar sus calificaciones. Los ahorros derivados de una nómina reducida se utilizaron para aumentar los pagos de personal especializado y para igualar los salarios para trabajos de responsabilidad similar. Se estableció un nuevo sistema de incentivos por desempeño, al igual que puestos altamente especializados (Cargos de Alta Gerencia) abiertos a la competencia de personas fuera de la administración pública, y se fijaron salarios competitivos en relación con el sector privado. Se flexibilizaron las restricciones relativas a la posibilidad de los empleados públicos de competir por puestos publicados dentro del sector público.

7.6 La segunda fase de la reforma fue iniciada en 2000. Se centró en mejorar la administración del sector público mediante la introducción de sistemas modernos de información de gestión y mejoras a la responsabilidad. Se introdujeron dos nuevos sistemas de información con respecto a la administración pública (i) el Sistema de Remuneración (SR), que contiene información sobre la remuneración de los empleados de todas las fuentes; y (ii) un sistema de supervisión que ofrece información sobre la descripción de puestos, lugar de empleo y asistencia al trabajo de cada empleado llamado Sistema de Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT). Estos sistemas aún se encuentran en proceso de implantación, aunque el SR ha logrado un mayor avance.

7.7 Estas reformas han mejorado notablemente la eficiencia de la administración pública. Los sistemas de información también han creado bases de datos para permitir un mayor análisis y reforma, especialmente en las áreas de incentivos de carrera y política de compensación. Este capítulo discute de qué manera las opciones de reforma en la incorporación y desarrollo de carrera y en el marco de compensaciones podría mejorar el desempeño de los servicios públicos. También analiza la dotación y el monto del gasto en salarios, mostrando la importancia de este tema en el presupuesto y comparándolo con el de otros países. El objetivo de este ejercicio consiste en identificar políticas que puedan mejorar la eficiencia y la efectividad de los servicios públicos.

B. INCORPORACIÓN Y DESARROLLO DE CARRERA

7.8 Los empleados públicos de Uruguay son contratados bajo diferentes regímenes. Los empleados públicos del sector formal o “empleados regulares” (presupuestados) representan aproximadamente 70% del personal del sector público consolidado civil (Tabla 17). Estos empleados se encuentran dentro de la corriente de carrera formal para empleados del sector público y no pueden ser despedidos sin autorización del Congreso, con lo cual es prácticamente imposible despedirlos.

Tabla 17: Porcentaje de personal en los regímenes de contratación (2002) (%)

	Regulares	Contratados	
		Permanentes	Temporarios
Gobierno general	67	23	10
<i>Gobierno central</i>	69	22	9
<i>Gobiernos regionales</i>	60	26	13
Empresas públicas	80	10	10
Sector civil público consolidado	70	20	10
Defensa	16	84	0
Total sector público consolidado	63	29	9

Fuente: Estimaciones del Equipo basadas en información de ONSC (2002).

7.9 Los demás empleados públicos son incorporados bajo contratos - ya sea permanentes o temporarios - de diversos tipos. De hecho, la mayoría de los contratos temporarios son renovados automáticamente. Hace poco tiempo se introdujo un nuevo tipo de contrato temporario que exigía la renovación explícita en forma anual. Muchos de los empleados que actualmente trabajan bajo contratos permanentes fueron contratados originalmente bajo contratos temporarios. En 2002, el personal de la administración pública bajo contratos permanentes representaba 20% del empleo en el sector público civil consolidado. A pesar de que el personal contratado puede ser despedido, en la práctica poseen esencialmente la misma seguridad en sus empleos que el personal regular. Las razones tienen que ver con consideraciones políticas y una cultura que considera al empleo público como permanente. Por lo tanto, dichos contratos no ofrecen flexibilidad para adaptarse a las cambiantes demandas de servicios del gobierno u ofrecer facilidades para desvincular al personal de bajo desempeño.

7.10 La designación de personal regular a puestos vacantes debe realizarse mediante un régimen competitivo basado en pruebas, desempeño previo, calificaciones de empleados y años de empleo. Sin embargo, los criterios de evaluación a menudo no están bien especificados, otorgando de ese modo excesiva libertad a los gerentes para determinar las promociones.

7.11 No hay requisitos competitivos para los empleados bajo contrato, que representan casi un tercio de la administración pública total. Los empleados bajo contrato tienen esencialmente una carrera paralela con respecto a la incorporación, promoción o desvinculación. A pesar de que el objetivo de estos contratos era ofrecer mayor flexibilidad en la incorporación y despido del personal, la flexibilidad sólo existe en la práctica para la incorporación. Los empleados bajo contrato, al igual que el personal regular, casi nunca son despedidos, mientras que la capacidad de los gerentes de incorporar personal bajo contrato según su criterio les permite burlar el propósito del sistema de empleo bajo contrato y el proceso de reforma.

7.12 Aunque inusual en cualquier otro país, el personal regular puede postularse para un puesto y ser designado para cubrirlo, pero un empleado contratado puede llevar a cabo el trabajo. Esto permite a los empleados ocupar puestos sin las aptitudes necesarias y a los empleados contratados ser promovidos a puestos sin pasar por una selección competitiva.

La capacidad de designar empleados contratados y empleados regulares al mismo puesto es un tema de gran preocupación. Genera duplicación de puestos y permite eludir los controles sobre el tamaño de la nómina y el tamaño de la administración pública. Asimismo, rompe la relación entre el puesto ocupado y las responsabilidades inherentes al puesto.

7.13 Incluso los empleados bajo contratos temporarios son, en la práctica, empleados de por vida. A menudo los empleados son contratados inicialmente en forma temporaria, y luego son convertidos en empleados permanentes. Por ejemplo, se creó un contrato llamado becarios y pasantes para cubrir las necesidades de corto plazo de las universidades. Sin embargo, muchos de los empleados temporarios permanecieron por años y ahora se está planeando proveerles garantías legales de empleo. Esto no se produce sólo por motivos políticos: a menudo se debe a que el personal temporario lleva a cabo actividades permanentes, como la docencia o la prestación de servicios de salud.

7.14 En conclusión, los regímenes de empleo bajo contrato no han ofrecido la flexibilidad deseada en cuanto a la dotación ni facilitan la desvinculación del personal prescindible o de bajo desempeño. Al mismo tiempo, el desarrollo de carrera para el personal temporario es más difícil, convirtiendo a la motivación del personal bajo contrato en un problema. Asimismo, el objetivo de utilizar personal temporario y contratado para evitar el costo fiscal a largo plazo del personal regular no se ha logrado: a veces el mismo trabajo es realizado tanto por empleados regulares como por empleados contratados.

7.15 Para dar respuesta a los temas planteados en los puntos anteriores, el primer paso podría ser llevar a cabo una evaluación profunda y completa de las actividades y puestos que merecen ser ocupados por personal permanente y aquellos que podrían ser ocupados satisfactoriamente por personal temporario. Luego de la evaluación, se podría abandonar la distinción entre empleados regulares y bajo contrato permanente. Dicho personal competiría por puestos en base a criterios claros de contratación y sólo una persona estaría autorizada a ocupar cada puesto. Se establecerían reglas para el desarrollo de carrera y criterios de contratación transparentes y de ese modo el personal permanente bajo contrato tendría las mismas posibilidades de carrera formal que el personal regular. En contraposición, los contratos temporarios no deberían exceder un año y sería necesario someterlos a un proceso de revisión formal y justificación para su prórroga, al final del cual el trabajador contratado sería despedido automáticamente.

7.16 Los costos fiscales estimados de estas opciones de política en el corto plazo son entre insignificantes y pequeños, dependiendo de la forma en que los trabajadores permanentes sean incorporados bajo la modalidad regular y el grado de asistencia técnica necesaria para diseñar e implantar las reformas. En el mediano a largo plazo se deberían obtener ahorros fiscales. Habría cierta oposición a las reformas por parte de quienes resulten perjudicados por las mismas, sin embargo es probable que una campaña de información y acciones proactivas generen amplia aceptación del enfoque propuesto.

C. MARCO DE COMPENSACIÓN

7.17 Un marco de compensación apropiado es clave para incentivar una administración pública con las destrezas necesarias para ofrecer servicios de calidad. Un buen marco de compensación también puede ayudar a controlar el presupuesto, reducir las desigualdades verticales y horizontales (es decir, entre los niveles del gobierno y a través de ministerios y departamentos del gobierno) y ofrecer incentivos de desempeño. Esta sección analiza temas relacionados con: (i) el nivel de los salarios y consideraciones de equidad vertical; (ii) la composición de la remuneración y consideraciones de equidad horizontal; e (iii) gratificaciones por desempeño.

Tabla 18: Relación compensación pública vs privada (%)

	No ajustado	Ajustado según horas trabajadas
A y B - Graduados universitarios y técnicos*	0.72	1.07
C - Personal administrativo	0.94	1.21
E - Personal comercial calificado	0.82	1.43
F - Servicios auxiliares	1.18	1.29
L - Policía	1.25	1.47
P - Designaciones políticas	0.79	0.95
Q - Puestos fiduciarios especiales	0.49	0.60

* Datos públicos para la administración central. Datos privados del sector formal.

Excluye al personal del sector de la salud, dado que los datos sobre remuneración total aún no están disponibles y las relaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyos empleados en el exterior reciben grandes beneficios de subsidios por el costo de vida.

Fuente: CEPRE.

7.18 La comparación de los pagos mensuales entre empleados del sector público y privado para puestos similares proporciona una indicación acerca de si el salario del gobierno es suficiente para atraer a personal calificado o si el gobierno está pagando salarios demasiado altos y, de ese modo, incrementando los costos fiscales. La comparación también ofrece una indicación de las desigualdades verticales - ¿están los diferenciales en la compensación entre puestos justificados por consideraciones de mercado? Dicho ejercicio fue realizado para Uruguay por CEPRE, una comisión de alto nivel para supervisar la reforma del sector público. Sus resultados son instructivos (Tabla 18). En comparación con el sector privado formal, los empleados del gobierno recibieron menos que los del sector privado en todas las categorías, excepto en servicios auxiliares y la policía. Sin embargo, al ajustar los datos en función de la mayor cantidad de horas trabajadas por el sector privado, los empleados del sector público recibieron mejor compensación en todas las categorías, excepto en el nivel ejecutivo. El diferencial fue mayor para la policía, el personal calificado del sector comercial y los servicios auxiliares de menor calificación. La prima salarial es aun mayor si se considera que los empleados públicos tienen mucha más seguridad de empleo. Si se examina la educación y los años de experiencia, desaparece la diferencia para los empleados públicos bien educados, aunque continúa para los trabajadores menos calificados.

7.19 El salario básico es sólo un pequeño porcentaje de la remuneración total de los empleados de la administración pública de Uruguay. En promedio, representó sólo 23,7% de la compensación total, partiendo del nivel más bajo de 4,6 % en el Ministerio de Relaciones Exteriores y 15,4% en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas hasta el más alto de 36,2% en el Ministerio de Vivienda, Planificación Regional y Medio Ambiente (Tabla 19). A pesar de que el salario básico se fija de manera centralizada, con el fin de asegurar que los empleados de diferentes organismos con responsabilidades similares reciban la misma remuneración, otras formas de compensación se determinan en forma descentralizada y sin coordinación. Como resultado, la compensación total para puestos del mismo tipo en diferentes ministerios puede ser entre 3 a 4 veces mayor que en otros ministerios (Tabla E1).

Tabla 19: Porcentaje del salario básico en la remuneración total (%)

2 - Presidencia de la República	23.2
3 - Ministerio de Defensa Nacional	30.0
4 - Ministerio del Interior	23.3
5 - Ministerio de Economía y Finanzas	18.2
6 - Ministerio de Relaciones Exteriores	4.6
<i>en Uruguay</i>	16.7
<i>en el exterior</i>	1.6
7 - M. De Ganadería, Agricultura y Pesca	30.8
8 - M. de Ind., Energía y Minería	21.9
9 - Ministerio de Turismo	33.0
10 - M. de Transp. y Obras Públicas	15.4
11 - M. de Educación y Cultura	24.4
12 - Ministerio de Salud Pública	23.9
13 - M. de Trabajo y Seguridad Social	18.7
14- M de Vivienda, Ordenam. Territ. y Medio Amb.	36.2
15 - Ministerio de Deporte y Juventud	20.1
Total Admin. Central	23.7

Fuente: CEPRE.

7.20 Cierta grado de variación en la compensación entre los diferentes ministerios es comprensible y hasta deseable. El grado de competencia, aptitudes y/o experiencia de los empleados de un ministerio bien puede diferir entre los ministerios. Ciertos tipos de experiencia pueden tener un mayor valor en el mercado y los ministerios necesitan tener flexibilidad en la compensación para permitir el reclutamiento en dichas áreas. Sin embargo, el grado de variación entre los ministerios de Uruguay es tan grande que ese tipo de explicación es insuficiente. Por el contrario, es probable que los empleados de algunos ministerios reciban salarios excesivos, coincidiendo con el análisis de la Tabla 19, lo que sugiere ineficiencias fiscales. Dichas enormes desigualdades horizontales también pueden ser la causa de problemas de motivación para los empleados de ministerios con salarios más bajos y podría dar lugar a que algunas personas cuestionen la transparencia en las designaciones.

7.21 Para solucionar los temas relativos a las desigualdades horizontales y verticales en la compensación de la administración pública analizados anteriormente, sería aconsejable centralizar el sistema de compensación, dando menor poder de decisión a los gerentes de línea y más al comité central establecido para dicho fin. El comité también podría establecer criterios estándar y objetivos para la evaluación de todos los empleados, al menos a nivel de la Administración Central. Restando peso a los componentes no salariales de la compensación, el comité podría reducir gradualmente las desigualdades horizontales entre los ministerios y las desigualdades verticales con respecto al sector privado.

7.22 La disponibilidad de información bajo el SR y SCOT es esencial para lograr la reforma. Sin embargo, no todos los ministerios han ingresado al sistema la información sobre la compensación total. El Ministerio de Salud aún está en proceso de hacerlo. A pesar de que el sistema existe a nivel de la Administración Central, aún debe ser implantado en entidades autónomas o descentralizadas o en el poder judicial. En la actualidad, aproximadamente cuatro quintos de los funcionarios públicos del sector educación están empleados fuera de la Administración Central. La expansión del sistema a todas las ramas de la Administración Central y a otras entidades sería una prioridad lógica. Esta tarea es una cuestión de transparencia y responsabilidad.

7.23 Es probable que el costo fiscal de estas medidas sea insignificante. Los costos de ampliar SR y SCOT y de obtener asistencia técnica probablemente sean compensados por las ganancias fiscales derivadas de la reducción de las desigualdades verticales y horizontales. Debido a que las reducciones nominales en la compensación son indefendibles, sería recomendable cambiar por un sistema de compensación más justo y eficiente a lo largo de los años de salario ofreciendo aumentos por debajo de los niveles de inflación para los puestos que poseen prima salarial y sobre la inflación para otros.

7.24 Las reformas iniciadas en 1995 incluían un sistema de pago en base al desempeño, instaurado por la Ley No. 16736 de 1996. Bajo este sistema, hasta 10% del personal es calificado como excelente y recibe un máximo de 10% de su salario anual en forma de gratificación. Otro 20% es calificado como muy bueno y recibe una gratificación de hasta 3% de su salario anual. Otros son calificados como de desempeño satisfactorio, marginalmente satisfactorio o insatisfactorio. Este sistema de evaluación también se utiliza para ayudar a decidir promociones y en competencias para puestos vacantes en el sector público.

7.25 Este sistema representó una mejora con respecto al sistema anterior principalmente debido a que la obligación de calificar a los empleados evitó la tendencia anterior a asignar evaluaciones similares a todos los empleados. Sin embargo el sistema es subjetivo y los criterios de calificación están vinculados al desempeño individual, sin tomar en cuenta la efectividad o la eficiencia del grupo o unidad a la cual pertenece el empleado.

7.26 La introducción de un presupuesto basado en resultados brinda la oportunidad de utilizar los indicadores de las unidades al momento de considerar los incentivos para las personas dentro de cada unidad. Bajo el enfoque basado en resultados, cada unidad

ejecutiva posee objetivos medibles relativos a eficacia, eficiencia y calidad de los servicios. A pesar de que existen problemas en las definiciones de algunos de los indicadores y de que algunas unidades aún tienen que proveerlas, sería posible comenzar a vincular los pagos en función del desempeño con el cumplimiento de los indicadores de las unidades además de los indicadores individuales. Dicho sistema también promovería el trabajo en equipo.

D. DOTACIÓN DE PERSONAL Y GASTO EN SALARIOS

7.27 Resulta instructivo comparar el tamaño de la administración pública de Uruguay y el porcentaje del PIB destinado a salarios con el de otros países. En 2002, el empleo del sector público civil de Uruguay representaba más de 6% de la población y 23% del empleo total (Tabla 20). Aun si se excluyeran las empresas públicas y se considerara tan sólo al gobierno general, el porcentaje de 5,2% del empleo en Uruguay es significativamente mayor al promedio en América Latina (3,0%), aunque menor al promedio de la OCDE (7,7%).³⁸ El gasto en salarios del gobierno general en Uruguay representó 9,9% del PIB en 2002, más que el promedio de 7,1% de países de América Latina, aunque menos que el promedio de 11,6% de la OCDE.

Tabla 20: Empleo en el sector público*

	Cantidad de puestos	Porcent. del total	Porcent. de población	Porcent. del empleo
Gobierno general	173,878	71.2	5.2	16.7
<i>Gobierno central</i>	137,400	56.3	4.1	13.2
<i>Salud y Educación</i>	99,313	40.7	3.0	9.6
<i>Gobiernos regionales</i>	36,478	14.9	1.1	3.5
Empresas públicas	38,294	15.7	1.1	3.7
Sector público civil consolidado	212,172	86.9	6.3	20.4
Defensa	31,946	13.1	1.0	3.1
Total Sector público consolidado	244,118	100.0	7.3	23.5

Fuente: Estimaciones del Equipo en base a datos suministrados por ONSC e INE.

* En la medida en que...

7.28 Las comparaciones internacionales de este tipo deben analizarse con cuidado. Existe una gran variación entre países en el empleo del sector público y ningún patrón fácilmente discernible. Algunos estudios han demostrado que el empleo público varía positivamente con los ingresos per cápita, positivamente con la extensión territorial y negativamente con la población, sugiriendo ciertas economías de escala (Schiavo-Campo y otros, 1997; Carlson y Payne, 2003). Entre los países de mayores ingresos, Uruguay continúa siendo un “valor atípico”, aunque no por mucho (Figura 17). Teniendo en cuenta la pequeña población de Uruguay y sus loables resultados en materia de indicadores de

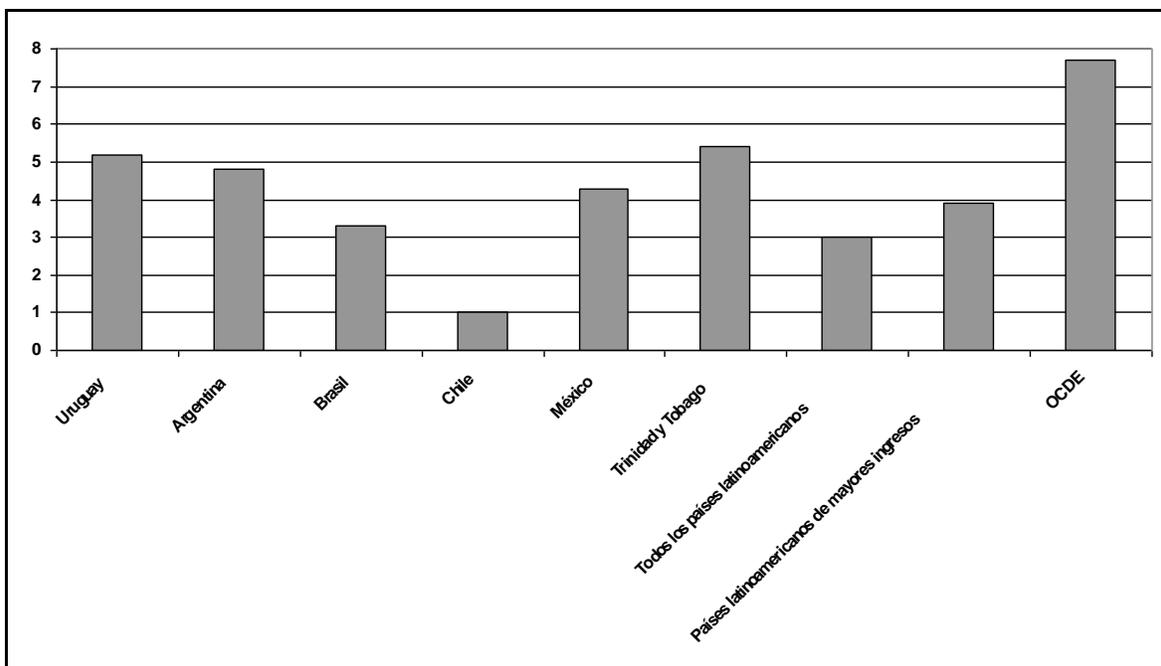
³⁸ Los datos de la OCDE provienen de Sciavo-Campo y otros (1997), mientras que los de países de América Latina provienen de Carlson y Payne (2003).

salud y educación así como en la efectividad del gobierno y las normas jurídicas, es difícil sostener que la administración pública de Uruguay esté muy sobredimensionada.

7.29 Sin embargo, existen otros factores que sugieren que el gasto en salarios es más alto de lo que podría ser. Primero, según lo mencionado anteriormente, los empleados menos calificados, que representan la mayoría de los empleados públicos, perciben una mayor remuneración que sus contrapartes del sector privado. Esto puede explicar por qué a pesar de que el empleo público disminuyó un 5% entre 1996 y 2002, el gasto en salarios aumentó 0,8% del PIB o aproximadamente 2% en términos reales.

7.30 Segundo, debido a la demanda cambiante, existen situaciones de exceso y escasez de personal en las unidades, a veces dentro del mismo ministerio, debido a que faltan mecanismos institucionales flexibles para facilitar el movimiento de personal de una unidad a otra (Guinovart, 2002). Tercero, existe abundante evidencia de baja productividad en muchos puestos que está relacionada con “aspectos de cultura organizativa, personas con segundos empleos y bajos niveles de dedicación al trabajo, y con el hecho de que muchos profesionales trabajan en funciones y puestos que poco tienen que ver con sus conocimientos específicos” (Filgueira y otros, 2002). De acuerdo con Amarante (2001), un sexto de los empleados del sector público tiene un segundo trabajo en el sector privado, generando en algunos casos conflicto de intereses entre sus trabajos privados y sus puestos en el sector público.

Figura 17: Empleo del gobierno general (como porcentaje del PIB)



7.31 Para dar respuesta a estos temas, el gobierno podría considerar la posibilidad de profundizar las reformas con el fin de identificar, aclarar y publicitar los objetivos y tareas desempeñadas por diversas unidades administrativas. Esto podría incluir contar con

observadores independientes externos que supervisen y brinden asesoramiento sobre la reforma. El esfuerzo actual ha tenido resultados positivos pero depende excesivamente del criterio del gerente de la unidad, que puede ser subjetivo en su evaluación. Un esfuerzo renovado podría ayudar a identificar mejor el grado en el cual las destrezas y el nivel del personal de las diferentes unidades es demasiado alto o bajo y el grado en el que los empleados públicos podrían ser reasignados o capacitados nuevamente para satisfacer las necesidades de las unidades.

7.32 El mismo comité constituido para considerar las desigualdades verticales y horizontales analizadas anteriormente también podría desempeñar una función en la decisión de criterios y guías relativas a la compensación a nivel de unidad. Sin embargo, el comité necesitaría tener conocimientos sólidos de la administración pública en su totalidad y suficiente influencia y respaldo político para hacer cumplir sus decisiones. Llevar a cabo las recomendaciones del comité para reducir los diferenciales salariales para el personal sobre-remunerado y aumentarlos para el personal sub-remunerado podría generar un costo fiscal insignificante si resultara difícil reducir los salarios en términos reales.

7.33 Es probable que esta reforma encuentre cierta oposición política, especialmente si se generan recomendaciones para el despido. Utilizando paquetes de indemnizaciones por retiro voluntario se podría reducir el costo político, aunque aumentaría el costo fiscal a corto plazo. Asimismo, debido a que políticamente es más fácil aumentar los sueldos de quienes cobran por debajo de los empleados comparables que reducirlos en términos reales en el caso de quienes cobran más que sus pares comparables, lograr la competitividad para ciertas categorías de trabajadores generará un costo fiscal, aunque no superaría los US\$5 millones. Estas medidas, tomadas en forma conjunta con las reformas descritas en secciones anteriores, deberían conducir, en el mediano plazo, a una administración pública más motivada y eficiente, que tome mejores decisiones y ofrezca servicios públicos más efectivos a un costo fiscal menor.

8. IMPACTO FISCAL DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

8.1 Este capítulo intenta estimar el impacto fiscal de las opciones de política analizadas en los capítulos 2 a 7. La mayoría de las opciones de política recomendadas que se presentan en este informe tienen como objetivo mejorar la eficiencia y la equidad económica. Otras tienen como fin reducir la vulnerabilidad económica o mejorar los niveles y la calidad de vida. Además de su efecto en el bienestar económico, la mayoría de las opciones de política tienen un impacto fiscal. Unas pocas generan ahorros fiscales directos. Sin embargo, la mayoría de las opciones de política analizadas en este informe tienen un costo fiscal en el corto plazo y un impacto favorable en la eficiencia económica o en la reducción de la vulnerabilidad económica en el mediano y largo plazo. Por lo tanto, la implantación de las opciones de política recomendadas probablemente genere mayor crecimiento en comparación con un escenario de no reforma. Debido a la elasticidad de la recaudación impositiva con respecto a la actividad económica, esto generará indirectamente una mayor recaudación impositiva.

8.2 Sin embargo, no es factible - o al menos sería altamente especulativo - estimar en qué porcentaje aumentará el PIB como resultado de reformas que mejoren la eficiencia, o cuánto disminuirá si no se adoptan medidas para reducir la vulnerabilidad económica. Por este motivo, sólo se calculan los costos fiscales directos de implantar las opciones de política; es decir, no se estima el impacto fiscal neto de las reformas derivadas de cambios inducidos en el crecimiento económico. Por supuesto, el impacto fiscal es únicamente un aspecto a considerar para determinar la conveniencia de la reforma - muchas reformas con costos fiscales elevados pueden ser aconsejables por su impacto en las mejoras a la eficiencia y el crecimiento, la reducción de la vulnerabilidad, la reducción de las desigualdades o las mejoras al bienestar y/o las oportunidades para los pobres.

8.3 Se presentan dos tipos de estimaciones para cada política: (i) el impacto fiscal a corto plazo (definido como los primeros 12 meses luego de la implantación de la política); y (ii) el impacto fiscal promedio anual descontado en el mediano plazo (entre el 2° y el 5° año). Se ha utilizado una tasa de descuento real de 6%, que refleja el costo relativamente alto del endeudamiento del gobierno durante este período. Todas las cifras se expresan en dólares estadounidenses de 2003, redondeadas al millón más cercano. Las estimaciones, que se resumen en la Tabla 21 a continuación, son muy aproximadas y en cierta medida subjetivas, debido a la incertidumbre con respecto a los resultados y la velocidad y el grado en el cual se podrían implantar las reformas. A continuación se incluye una breve discusión del impacto fiscal de las principales áreas de política.

8.4 **Prociclicidad:** El diseño de reglas fiscales recomendadas para facilitar el consumo o la inversión o diseñar políticas complementarias para lograr una mayor transparencia tienen un bajo costo o ningún costo fiscal. Tampoco hay mucho potencial para ahorros fiscales directos derivados de esta política en el mediano plazo. Sin embargo, estas reformas son prioritarias debido a su potencial para reducir la vulnerabilidad económica y minimizar el daño que producen las recesiones o los shocks económicos; en otras palabras, probablemente incentivarán el crecimiento a largo plazo.

**Tabla 21: Impacto fiscal de las opciones de política
(en millones de US\$ de 2003)**

Área	Opción de política	CP Primeros 12 meses	MP Anual
Prociclicidad	Promulgar reglas fiscales flexibles y creíbles	0	0
	Mejorar la transparencia y las instituciones presupuestarias	0	0
Pasivos contingentes	Continuar las reformas bancarias y regulatorias, incluyendo mejoras a la red de seguridad bancaria	-1	0
	Reducir la dolarización de la deuda pública	-15	-9
	Exigir la presentación más puntual de los estados financieros	0	0
	Compilar el estado de deuda pública	0	0
Pensiones	Cambiar la indexación de salarios a precios	10	26
	Ampliar el período de contribuciones utilizado para calcular la pensión inicial	0	6
	Vincular la edad de jubilación a los incrementos en la longevidad	1	2
	Otorgar jubilaciones más bajas con menos años de aportes	0	0
Seguro de desempleo	Ampliar el programa de trabajo con subsidios	-12	-7
	Eliminar los beneficios para los trabajadores estacionales	20	17
	Introducir beneficios decrecientes a lo largo del tiempo	0	0
	Eliminar las extensiones arbitrarias de los períodos de beneficio	0	3
Planes de transferencias	Ampliar las transferencias de efectivo a toda la población pobre reduciendo los costos de transacción y mejorando la focalización	-8	-7
	Aplicar la condicionalidad en la educación y salud	0	0
	Consolidar los programas nutricionales en especie y su contenido nutricional	-26	-23
	Combinar los programas alimentarios con un programa de subsidios familiares ampliado	0	0
Salud	Ampliar sustancialmente las actividades de cuidado preventivo	-5	-4
		0	3
	Mejorar la reglamentación e introducir una mayor competencia entre los aseguradores y los proveedores	-4	3
	Reducir la dependencia de los servicios de médicos especializados	-1	4
	Introducir la acreditación, rematriculación, programa de segunda opinión y un sistema regulatorio y de información orientado al consumidor	-15	-12
	Aumentar los presupuestos de los hospitales públicos para infraestructura y equipamiento	-2	-2
	Establecer contratos de administración de hospitales y vincular los presupuestos al nivel de servicios prestados		

Área	Opción de política	CP Primeros 12 meses	MP Anual	
Educación	Reformar la estructura organizativa y los sistemas de administración de ANEP	-1	0	
	Reforzar el rol del director de escuela	-5	-4	
	Introducir incentivos para docentes de escuelas que reciban a las poblaciones desfavorecidas y destinar más recursos a las escuelas que reciban a los pobres	-6	-5	
	Fortalecer los vínculos entre las escuelas secundarias/vocacionales y el sistema terciario y el mercado laboral	-1	0	
	Mejorar los criterios de evaluación y la responsabilidad y mejorar el uso de pruebas estandarizadas	0	0	
	Aumentar el requisito para continuar siendo considerado estudiante y a la vez ofrecer un programa de becas para estudiantes de familias pobres	-2	-3	
	Crear un organismo de acreditación para las universidades	-3	-3	
	Infraestructura	Diseñar e implantar políticas para mejorar la eficiencia luego del debate	-25	-14
		Crear o reforzar los organismos creación de políticas	-2	-1
Reforzar los organismos regulatorios y hacerlos más independientes, transparentes y responsables		-3	-2	
Aplicar las leyes sobre los Directorios y hacerlos menos políticos y más responsables		0	0	
Diseñar, implantar y publicitar el sistema de información de indicadores de desempeño para las empresas de servicios públicos		-2	-1	
Administración pública		Clasificar todos los trabajos como permanentes o temporarios	0	0
	Fusionar al personal bajo contratos permanentes con el personal regular	-5	-2	
	Centralizar el sistema de compensación y reducir las desigualdades horizontales y verticales	-3	-3	
	Mejorar la evaluación de desempeño	0	0	
	Ampliar los sistemas de información a las entidades autónomas	-2	0	
	IMPACTO NETO	-118	-38	

CP: Corto plazo: impacto fiscal durante los primeros 12 meses luego de la implantación de la reforma

MP: Mediano plazo: impacto fiscal descontado entre 2° y 5° año luego de la implantación de la reforma.

Nota: el PIB en 2003 ascendió a US\$ 11,2 mil millones

Fuente: Estimaciones del Equipo.

8.5 **Pasivos contingentes:** Entre las medidas para reducir los pasivos contingentes y la vulnerabilidad económica para evitar crisis financieras futuras, la medida que consiste en reducir la dolarización mediante la emisión de más deuda en pesos es probablemente la más costosa - aproximadamente US\$15-20 millones por año inicialmente, debido a tasas de interés más altas en moneda local. En el mediano a largo plazo, con una mayor credibilidad, se espera que la prima de riesgo disminuya. En consecuencia, los costos anuales descontados a mediano plazo se estiman en US\$9 millones. La otra única medida en esta categoría con un costo fiscal directo medible es el gasto en asistencia técnica relacionado con las reformas bancarias y regulatorias; este gasto se estima en US\$1 millón en el corto plazo, aunque podría disminuir a niveles insignificantes una vez que los sistemas necesarios hayan sido implantados.

8.6 **Protección social:** Entre las reformas a las pensiones, se estima que la primera medida - indexar los beneficios a los precios en lugar de a los salarios - generará ahorros promedio anuales descontados de US\$26 millones a mediano plazo. En el corto plazo, los ahorros se estiman en US\$10 millones; sin embargo, podrían ser mucho mayores si el cambio se efectuara antes de que los salarios reales recuperen los niveles previos a la crisis. Se espera que la segunda medida - utilizar el método completo para calcular el beneficio - no generará ahorros en el primer año y US\$6 millones por año a mediano plazo. La tercera medida - aumentar la edad mínima de jubilación en proporción a los aumentos en la longevidad - ofrece ahorros insignificantes en el corto plazo, tal vez US\$1 millón asumiendo que la edad de jubilación aumenta sólo 3 meses por año. Además, en la práctica, debido a que como en la actualidad no todos elegirían jubilarse a la edad mínima, el impacto real en el mediano plazo probablemente sería menor y estaría compensado por el posible aumento en los beneficios pagados a quienes elijan jubilarse justo antes de que la reforma entre en vigencia. El impacto fiscal de la cuarta medida - permitir la jubilación con beneficios reducidos con menos años de aporte - ha sido diseñado para ser fiscalmente neutral.

8.7 La ampliación del programa de trabajo tendría un costo (en dólares descontados de 2003) de aproximadamente US\$7 millones por año en promedio en el mediano y largo plazo, y un costo algo mayor, probablemente US\$12 millones en el corto plazo, debido a que el desempleo aún es alto en relación con los niveles anteriores a la crisis. La eliminación de beneficios para trabajadores estacionales podría generar ahorros fiscales descontados de aproximadamente US\$20 millones y US\$ 17 millones por año en el corto y largo plazo, mientras que los ahorros fiscales de los beneficios decrecientes a lo largo del tiempo podrían destinarse a ampliar el período de beneficios, haciendo que la combinación de las últimas dos medidas sea fiscalmente neutral.

8.8 **Planes de transferencias:** Ampliar las transferencias de efectivo para cubrir a todas las familias pobres con hijos a cargo aumentará el costo descontado del programa de subsidios familiares en aproximadamente US\$8 millones y US\$7 millones en el corto y mediano plazo, respectivamente, aunque se generarían algunos ahorros por la mejor focalización. Los costos fiscales netos del esfuerzo por consolidar los planes de transferencias en especie y mejorar su contenido nutricional se estiman en US\$26 millones y US\$23 millones en el corto y mediano plazo, aproximadamente equivalente a 0,2% del

PIB. Esto se debe a que, se pudieron destinar ahorros de aproximadamente US\$8 millones derivados de la eliminación de programas duplicados y ahorros adicionales en eficiencia derivados del reemplazo de programas en especie por transferencias en efectivo a ampliar los programas INDA para la disminución de la pobreza y los programas nutricionales por PAE y CAIF, y a financiar la campaña de información sobre alimentación materna y mejores evaluaciones del programa.

8.9 **Salud:** La ampliación de las actividades de cuidado preventivo de la salud tendría un costo (en dólares descontados) de aproximadamente US\$5 millones y US\$4 millones por año en el corto y mediano plazo, respectivamente, si no se aumentaran los impuestos al tabaco y al licor para pagar estas actividades. Sin embargo, se prevé que en el largo plazo se generarán ahorros fiscales significativos a raíz de los mejores resultados en materia de salud y una menor necesidad de servicios costosos de salud. Las mejoras al marco regulatorio de la salud tiene el potencial de reducir los costos de salud y mejorar la calidad del cuidado de la salud en forma sustancial y reducir los subsidios fiscales a BPS. La reducción del gasto del gobierno también derivaría de reducciones en procedimientos innecesarios. Se generaría un costo fiscal relativamente modesto en la implantación de algunas de las recomendaciones regulatorias en el corto plazo, aunque el costo fiscal neto de las reformas regulatorias podría ser de US\$3 millones en el mediano plazo.

8.10 El costo fiscal de reducir la dependencia de servicios de especialistas, en parte introduciendo un programa piloto en FNR para financiar las actividades de cuidado preventivo y reducir o retrasar los procedimientos médicos se ha estimado en aproximadamente US\$4 millones por año en el corto plazo, aunque podría generar ahorros promedio anuales descontados de aproximadamente US\$3 millones anuales en el mediano y largo plazo. El esquema de acreditación propuesto tiene un costo fiscal, pero es bajo y podría ser recuperado fácilmente mediante un arancel a los proveedores que opten por obtener acreditación. Finalmente, a pesar de que el costo de implantar contratos de administración para mejorar la eficiencia de los hospitales públicos es bajo – aproximadamente US\$2 millones, el costo de inversión adicional en infraestructura y equipo hospitalario de ASSE es significativo, tal vez \$12-25 millones por año. El costo de implantar gratificaciones por contratos de administración es de aproximadamente US\$2 millones en el corto y mediano plazo, aunque generan una mayor eficiencia y calidad de servicios en el mediano y corto plazo.

8.11 **Educación:** El costo fiscal de las reformas a la estructura organizativa y de gerenciamiento de ANEP es insignificante. El costo fiscal de las reformas administrativas y de procedimientos para reforzar el rol del director de escuela también es insignificante. Sin embargo, el costo de aumentar el salario de los directores para mejorar la calidad tendría un costo de US\$4 a US\$5 millones por año. Con respecto a la opción de ofrecer un complemento salarial a los maestros y un complemento presupuestario a las escuelas de áreas desfavorecidas, el costo fiscal anual descontado ha sido estimado en US\$5 millones en el mediano plazo, en base a un incremento de 10% en los aumentos no salariales para dichas escuelas, un aumento de 10% en los salarios de maestros calificados que trabajen en dichas áreas y un 5% adicional a pagar en gratificaciones por excelencia. El costo de las reformas para mejorar la calidad y la relevancia de la educación secundaria y técnica es

bajo en el corto plazo (tal vez US\$1 millón), compuesto principalmente por asistencia técnica y la campaña publicitaria, e insignificante en el largo plazo. El costo fiscal del mayor uso de pruebas escolares estandarizadas también se estima que es insignificante, aproximadamente US\$250.000 por año para evaluar a 25.000 estudiantes. Sin embargo, aumentar los requisitos para mantener la condición de estudiante universitario podría reducir los costos levemente, a pesar de se sugiere que los ahorros se destinen a mejorar la infraestructura o el equipo. La introducción de un plan de becas para los más pobres generaría un costo moderado de aproximadamente US\$2 millones en el corto plazo, aunque podría aumentar en el mediano plazo. Finalmente, el costo fiscal de establecer un organismo de acreditación se estima en aproximadamente US\$3 millones, con un costo operativo adicional anual estimado de aproximadamente US\$3 millones.

8.12 **Infraestructura:** En tanto el costo de diseñar políticas y reforzar los organismos de política es bajo (US\$2 millones inicialmente y US\$1 millón posteriormente), el costo de implantar políticas que mejoren la eficiencia podría ser elevado, dependiendo de la rapidez con que se realice el ajuste de precios en base a la eficiencia y la apertura de áreas a la competencia privada y PPI, medidas que probablemente deriven en menores ganancias para las empresas del estado y transferencias reducidas al tesoro. Sólo es posible estimar estos costos fiscales luego de haber identificado políticas específicas y tomado decisiones acerca de la velocidad a la que se deben implantar. Con miras a preservar la disciplina fiscal a corto plazo, sería aconsejable actuar cuidadosamente de modo que los costos fiscales directos no superen aproximadamente US\$25 millones en el corto plazo y US\$14 millones en el mediano plazo. Probablemente estos costos se equilibren en cierta medida a través de ahorros derivados de la inversión del sector privado en lugar de la inversión de empresas del estado en algunas áreas. También se generarían ganancias fiscales por el impuesto al valor agregado sobre los posibles aumentos en el consumo como resultado de precios más bajos y la competencia e impuestos sobre las ganancias de las empresas privadas. Sin embargo, estos ahorros fiscales indirectos son difíciles de estimar, y sería útil implantar reformas que mejoren la eficiencia, aun cuando los ahorros fiscales indirectos fueran pequeños, debido al impacto probable de la reforma en el crecimiento económico. En contraposición, los costos de asistencia técnica para reforzar los organismos regulatorios son pequeños - tal vez US\$3 millones en el corto plazo y US\$2 millones posteriormente, en tanto los costos de diseñar, implantar y publicitar un sistema de información de indicadores de desempeño para las empresas de servicios públicos probablemente sean incluso más bajos.

8.13 **Administración pública:** En principio, ninguna de las opciones de política sugeridas en esta área tienen un costo fiscal significativo. Sin embargo, dependiendo del método utilizado para fusionar al personal bajo contrato permanente con el personal regular y el grado y forma de asistencia técnica externa recibida, se podrían generar ciertos costos fiscales, aunque difícilmente excedan US\$5 millones en el corto plazo y US\$2 millones en el mediano plazo. También podrían existir ciertos costos fiscales relacionados con la reducción de las desigualdades horizontales y verticales, especialmente si resulta demasiado difícil reducir los salarios en términos reales del personal de la administración pública que actualmente ganen más que personal comparable. Los costos serían bajos, aproximadamente US\$3 millones, aunque es probable que persistan en el mediano y largo

plazo. La instalación de sistemas de información en las agencias independientes podría tener un costo de hasta US\$2 millones por asistencia técnica inicial y equipo; sin embargo, una vez instalados, los costos operativos anuales seguramente no alcanzarán al medio millón de dólares.

8.14 **Conclusión:** El costo fiscal neto descontado estimado derivado de la implantación de las reformas de política recomendadas en el mediano plazo es de aproximadamente US\$42 millones (en dólares de 2003), equivalente a 0,38% del PIB en 2003. Este monto es mucho menor que el aumento previsto en los ingresos fiscales - ya sea derivados de la recuperación normal o del crecimiento inducido por la reforma - en el mediano plazo. El costo fiscal neto de las reformas en los primeros 12 meses luego de la reforma, de apenas 1,1% del PIB en 2003, es mayor. Sin embargo, incluso este costo puede ser absorbido por los aumentos previstos en los ingresos, debido al alto crecimiento del PIB en 2004, el fuerte crecimiento que se espera continúe en 2005, y el potencial de aumentar los ingresos como resultado de una mejor política y administración fiscal - un tema que excede el alcance de este estudio de gastos. Por supuesto, no todas las reformas pueden ser implantadas inmediatamente: muchas necesitan que se genere consenso. Una política fiscal prudente exige crear espacio fiscal para llevar a cabo las reformas que aumenten el gasto. Las cifras aproximadas relativas a costos fiscales de este capítulo se han incluido como guía.

ANEXO I: ASPECTOS FISCALES DE LA MEGACONCESIÓN

I.1 Este anexo describe brevemente la “Megaconcesión”, haciendo énfasis en las obligaciones fiscales del gobierno.³⁹ Analiza el diseño de la concesión y sugiere algunas posibles mejoras. También ejemplifica las formas de analizar los efectos fiscales de la concesión que podrían ayudar al gobierno a monitorear su exposición al riesgo fiscal y comparar los costos y riesgos fiscales de la Megaconcesión con las de otras políticas.

A. ESTRUCTURA FISCAL

I.2 El gobierno ofrece diversas formas de respaldo fiscal. Bajo el primer componente, que es el foco de este análisis, los pagos del gobierno se producen en dos fases.⁴⁰

- **Fase 1.** Durante los primeros cuatro años, el gobierno garantiza al concesionario \$25 millones anuales (más del doble de los ingresos por peaje previstos). A los fines de la contabilidad, el pago del gobierno se divide en dos partes: un subsidio y una garantía. El subsidio es de US\$4.032 anuales por kilómetro de ruta, o aproximadamente US\$5,1 millones por año. La garantía asegura que los ingresos totales del concesionario durante la primera fase ascenderán al menos a \$25 millones. Específicamente, el pago de la garantía en el año t en millones de dólares estadounidenses está dado por:

$$G_t = 25 - R_t - S_t,$$

donde R_t son los ingresos por peaje, S_t es el subsidio y $1 \leq t \leq 4$.⁴¹ El pago total del gobierno P_t es la suma del subsidio y la garantía:

$$\begin{aligned} P_t &= S_t + G_t \\ &= S_t + (25 - R_t - S_t) \\ &= 25 - R_t. \end{aligned} \tag{1}$$

³⁹ La nota se enriqueció con las discusiones y comentarios de Lucio Cáceres (ex Ministro de Transporte y Obras Públicas), Carla Carlomagno (Ministerio de Transporte y Obras Públicas), Laura Palma (Corporación Vial del Uruguay), Andres Pereyra, (Universidad de Uruguay), Juan Gaviría, Ellis Juan, Andres Pizarro, Jorge Rebelo, Mateen Thobani, and Stephan von Klaudy (Banco Mundial) y Andy Wolfe (FMI).

⁴⁰ La garantía del préstamo de \$25 millones de la Corporación Andina de Fomento es otra forma de respaldo fiscal, cuyo costo no se pretende estimar en este informe.

⁴¹ Estrictamente hablando, el pago del gobierno no puede ser negativo, por lo tanto, deberíamos haberlo expresado como el monto máximo entre cero y la expresión dada. Debido a que la garantía es disparada con virtual certeza, ignoramos esta complicación.

En efecto, el subsidio es eliminado del cálculo: el gobierno paga \$25 millones por año, menos ingresos por peaje.

- **Fase 2.** A partir del año 4, el gobierno paga un subsidio, técnicamente por el mantenimiento de puentes y otras estructuras, de \$167 mensuales por metro, que asciende a aproximadamente US\$5,8 millones por año. Por lo tanto, en los últimos 11 años, el pago del gobierno es el siguiente:

$$P_i = 5.8 \quad (2)$$

B. COMENTARIOS SOBRE EL DISEÑO DE LA CONCESIÓN

I.3 La concesión difiere de las concesiones privadas típicas en el sentido que el estado es su único titular. Por lo tanto no se puede pretender que genere algunos de los beneficios esperados de las concesiones privadas. Salvo que el gobierno ejerza la misma presión sobre la concesionaria para incrementar las ganancias que los accionistas privados, la concesión no genera incentivos tan fuertes para la administración eficiente como en el caso de una concesión típica. Sin embargo, dadas las restricciones sobre la discrecionalidad del concesionario y el hecho que el concesionario tercerice la mayor parte del trabajo a firmas privadas, la diferencia en la eficiencia puede ser pequeña.

I.4 Asimismo, debido a que el gobierno controla al concesionario, la concesión impone menos restricciones sobre la capacidad del gobierno de cambiar las políticas (por ejemplo, sobre peajes y subsidios) que una concesión privada. Esto tiene una ventaja - el gobierno tiene más flexibilidad para responder a las circunstancias cambiantes - y una desventaja - la concesión no impone disciplina sobre el gobierno para cambiar las políticas únicamente cuando los beneficios esperados del cambio excedan las pérdidas previstas impuestas sobre el concesionario.

I.5 Sin embargo, la concesión puede generar algunos de los beneficios derivados de la corporatización de las funciones que cumple el gobierno y la creación de una relación como entre partes independientes entre el gobierno y el proveedor del servicio.

Estabilización del gasto en mantenimiento

I.6 En primer lugar, la concesión puede servir para estabilizar los gastos en mantenimiento vial haciendo más difícil para el gobierno responder a los problemas presupuestarios mediante la reasignación los ingresos por peaje de mantenimiento a otros usos. Cuando el gasto en mantenimiento vial tiene un alto retorno aunque respaldo político más débil que otro gasto, dicha protección de los gastos en mantenimiento puede ser útil.⁴² A pesar de que la naturaleza pública-pública de la concesión implica que el gobierno aún puede optar por reducir el gasto en mantenimiento, el contrato de concesión aumenta los

⁴² Se ha informado que las obras incluidas en la Megaconcesión poseen una tasa de retorno estimada de 37%. Otros informes también revelan altas tasas de retorno por el mantenimiento de los caminos existentes; ver, por ejemplo, William Easterly y Luis Servén (editores), *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, 2003.

costos de transacción de dicha medida. De acuerdo con varios comentaristas, la concesión contribuyó efectivamente a proteger el mantenimiento vial durante la reciente crisis económica (por supuesto es difícil saber qué hubiera sucedido de no haber habido una concesión).

I.7 Estrechamente relacionado con este tema, el contrato tal vez haya protegido a los gastos de mantenimiento de los recortes que de otro modo se hubieran realizado como resultado del reciente acuerdo entre el Gobierno de Uruguay y el Fondo Monetario Internacional. A pesar de que el concesionario es totalmente controlado por el gobierno, su gasto excede el alcance de los objetivos del acuerdo (sin embargo su deuda con la *Corporación Andina de Fomento* se cuenta como deuda pública).

Introducción de prácticas comerciales

I.8 Segundo, es probable que la concesión haya mejorado la eficiencia de la administración mediante la introducción de prácticas comerciales del sector privado, permitiendo sortear ciertas restricciones impuestas sobre las divisiones del gobierno. De acuerdo con ciertos observadores, la concesión ha derivado en ofertas de menor costo por parte de los contratistas, ya que el concesionario paga sus cuentas puntualmente y la adjudicación de los contratos no puede ser demorada por apelaciones que retrasan en forma rutinaria las compras del gobierno.

I.9 Al mismo tiempo, el contrato de concesión otorga al concesionario relativamente poca flexibilidad para introducir mejoras a la eficiencia. Tal como se mencionó anteriormente, no sólo especifica en detalle los trabajos que se deben realizar sino los montos que se deben asignar, dejando pocas chances al concesionario para innovar utilizando mecanismos para lograr los objetivos del gobierno a un costo más bajo.

Áreas en las que se pueden lograr mejoras

I.10 A medida que el gobierno avance con la concesión y discuta el segundo componente posible con el concesionario, puede intentar lograr mejoras en dos áreas:

I.11 Primero, el gobierno podría intentar aumentar la responsabilidad del concesionario por la prestación de los servicios y a la vez darle mayor libertad para elegir cómo producir dichos servicios. El foco de la concesión cambiaría de gasto del concesionario a su desempeño en la prestación de servicios. El pago del gobierno no sería fijo ni garantizaría al concesionario un determinado nivel o ingresos. En cambio, se determinaría en función del desempeño del concesionario; el pago se calcularía mediante una fórmula basada en factores tales como cantidad de kilómetros de ruta que cumplen determinadas normas de desempeño. Al mismo tiempo, se daría mayor libertad al concesionario para elegir cómo alcanzar los estándares de desempeño.

I.12 Determinar los resultados suficientemente bien para que se pueda relajar la supervisión de los insumos sin riesgo es un desafío que intentan resolver muchos gobiernos (Cuadro II). A pesar de que la especificación de una fórmula de pago que genere buenos

incentivos tomará trabajo, el gobierno no estaría comenzando de cero. El contrato existente ya está basado en parte en resultados y el trabajo podría sustentarse en las normas y sanciones establecidas en el contrato.

I.13 Segundo, el gobierno podría intentar reducir sus costos fiscales netos privatizando el concesionario. La privatización podría reducir los costos fiscales si se cumplieran las siguientes condiciones:

- Un cambio por mayor responsabilidad y pagos basados en los resultados significaría que el concesionario posee la flexibilidad y el incentivo para reducir los costos;
- La selección competitiva del titular privado aseguraría que el gobierno pudo capturar parte de los ahorros esperados.

Cuadro I 1: Asistencia basada en resultados

La asistencia basada en resultados se refiere a la contratación por parte del gobierno de un proveedor externo para la prestación de un servicio a los consumidores, y el pago contra la entrega de los servicios acordados de la calidad especificada. Se ha aplicado en sectores tan diversos como aguas residenciales y suministro de electricidad, principalmente salud y mantenimiento local de rutas (contratos “CREMA” en Argentina, Uruguay y otros países). Los pagos del gobierno de Uruguay a CVU se basan en parte en los resultados.

En el sector vial, la asistencia basada en resultados puede utilizarse para:

- *Subvencionar la capacidad vial* – pago a un concesionario de un monto determinado por mantener los caminos en un nivel específico de calidad;
- *Subvencionar el uso* – pago al concesionario de un peaje sombra complementario por vehículo que utilice un camino o ruta, sujeto al cumplimiento de las normas de calidad;
- *Facilitar la introducción de una nueva política* – por ejemplo, mediante el pago de un peaje sombra complementario por montos decrecientes a medida que los peajes comunes de usuarios se aumenten gradualmente;
- Ayudar a los grupos desfavorecidos, subvencionando su uso de las rutas.

La asistencia basada en resultados posee diversas ventajas potenciales sobre los subsidios tradicionales basados en insumos:

- Mejor focalización de la financiación del gobierno (y donantes);
- Responsabilidad más focalizada por parte del proveedor del servicio;
- Menores costos, debido a que se permite al proveedor innovar en la decisión de cómo producir los resultados especificados.

La medida en la cual se pueden lograr dichos beneficios potenciales depende del diseño del plan. Las preguntas a responder incluyen las siguientes:

- ¿Cuáles son los fundamentos de la financiación pública?
- ¿De qué manera se deberían definir y medir los resultados?
- ¿De qué manera se puede comprometer el gobierno a dar subvenciones continuas para incentivar la inversión?
- ¿Quiénes son los beneficiarios potenciales? ¿Cómo se eligen?
- ¿Qué criterios deberían regir para la admisión de proveedores?

(El Banco Mundial respalda los subsidios basados en resultados mediante préstamos cuyos desembolsos están ligados al pago de subsidios. En principio, también podría ofrecer una garantía que respalde el compromiso del gobierno de realizar pagos.)

Nota: Para más detalles, ver www.gpoba.org y *Contracting for Public Services: Output-Based Aid and Its Applications*, publicado por Penélope J. Brook y Suzanne M. Smith, Banco Mundial, 2001.

I.14 A pesar de que se podría esperar que la privatización mejore la posición fiscal neta del gobierno al menos por el valor actual neto de cualquier mejora en la eficiencia, reduciría marginalmente la vulnerabilidad financiera del gobierno transfiriendo a una firma privada una parte o la totalidad del riesgo de costos más altos o menores ingresos por peaje.

C. ANÁLISIS FISCAL

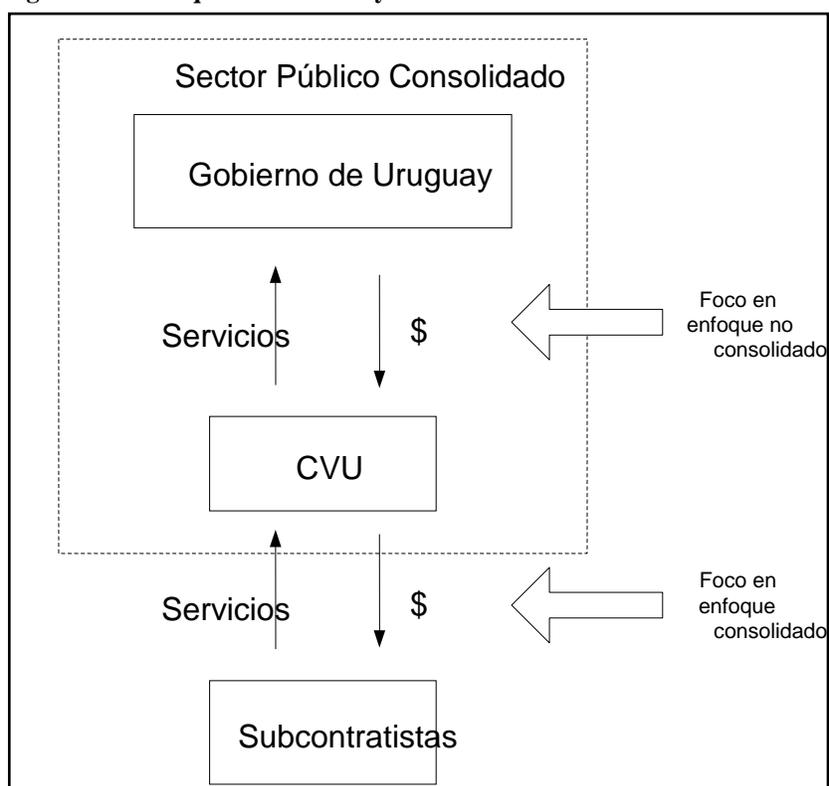
I.15 Independientemente del enfoque que adopte el gobierno, es importante supervisar los efectos fiscales de la concesión. El análisis de estos efectos puede realizarse bajo dos enfoques: consolidando la concesión en las cuentas del gobierno o tratándola como una entidad independiente (Figura I1).

Con consolidación

I.16 Debido a que el concesionario es totalmente controlado por el gobierno, una opción natural sería tratar al concesionario como parte de la “entidad gubernamental consolidada” a los fines del análisis. (Se debe observar que la consolidación no implica en sí misma que se deban ajustar las metas fiscales.)

I.17 En este caso, los subsidios y las garantías otorgados al concesionario no tienen ningún efecto neto sobre la posición fiscal del gobierno: son transacciones entre dos partes de la entidad contable del gobierno y por lo tanto se eliminan al momento de la consolidación. En cambio, la deuda del concesionario contaría como deuda pública y su gasto en mantenimiento como gasto público. Al mismo tiempo, los ingresos por peaje contarían como ingresos públicos. Y si el gobierno tuviera un balance general completo de acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera o el Manual de Estadísticas Financieras del Gobierno del FMI 2001, los activos del concesionario contarían como activos públicos. En este caso, el aporte de la concesión al déficit o superávit del presupuesto sería equivalente al cambio en los activos netos de la concesión.

Figura I 1: Enfoque consolidado y no consolidado de la información fiscal

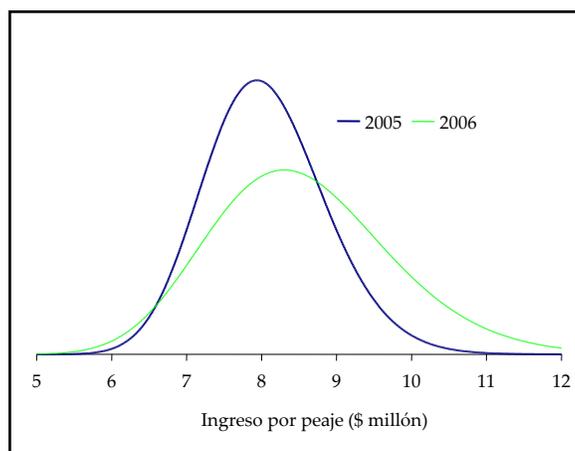


Sin consolidación

I.18 La consolidación le da al gobierno el panorama más claro posible sobre su posición fiscal total. También obvia la necesidad de estimar el valor de las garantías que el gobierno da al concesionario. Sin embargo, el gobierno probablemente también esté interesado en un enfoque que trate al concesionario en forma separada del gobierno para fines contables. Primero, el enfoque actual del gobierno - como el de la mayoría de otros gobiernos - no consolida todas las organizaciones de propiedad del gobierno. Por lo tanto, un enfoque no consolidado del concesionario ofrece consistencia en el tratamiento de corporaciones de propiedad del gobierno. Segundo, probablemente el gobierno no sólo esté interesado en su posición fiscal total, sino también en el flujo de fondos presupuestarios. Los pagos de subsidios del gobierno al concesionario no afectan a su posición fiscal total (su patrimonio neto), pero sí afectan a sus flujos de fondos.

I.19 Bajo el enfoque no consolidado, el gobierno registra sus pagos al concesionario como gastos; y si recibiera dividendos del concesionario, los registraría como ingresos. Asimismo, debido a que los subsidios son obligaciones contractuales del gobierno - no pagos determinados según su criterio al inicio de cada año - el gobierno tiene una deuda a largo plazo. A los fines del análisis fiscal, el gobierno debería estimar el pasivo y considerarlo como una forma de deuda pública.

Figure I 2: Probabilidad estimada de densidad de los ingresos por peaje



I.20 El valor del pasivo creado por el subsidio de la primera fase depende de los ingresos por peaje (ver ecuación (1)). Por lo tanto, la medición del pasivo exige una proyección de los ingresos por peaje. El pasivo del gobierno en la segunda fase es fijo y por lo tanto más fácil de determinar.⁴³ La Tabla I1 ofrece una estimación aproximada de ambos pasivos. Al gobierno también puede resultarle útil estimar la variabilidad de los pagos en los restantes años de la primera fase, 2005 y 2006. La Figura I2 presenta una estimación ilustrativa de la probabilidad de distribución de ingresos en dichos años. Los ingresos previstos son más altos en 2006, aunque también más inciertos, ya que podrían producirse más acontecimientos entre la fecha actual y dicha fecha. La Figura I3 muestra la probabilidad correspondiente de diversos pagos del gobierno: por ejemplo, dadas las hipótesis, la probabilidad de que el gobierno deba pagar más de \$17 millones es de aproximadamente la mitad en 2005 y casi un tercio en 2006.

Tabla I 1: Estimaciones ilustrativas de los pasivos del gobierno bajo la concesión⁴⁴

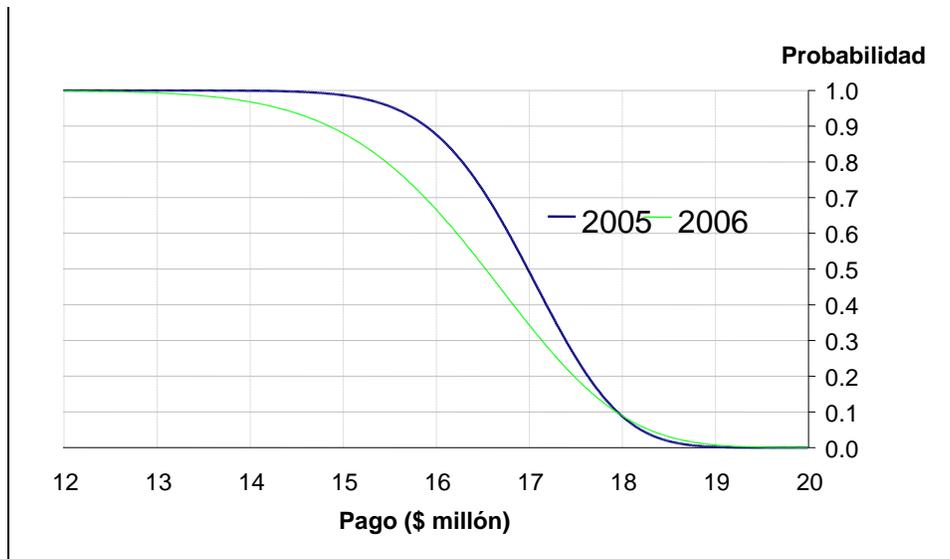
Subsidio	Años	Valor actual aproximado (en millones de US\$)
Primera fase	2004-2006	50
Segunda fase	2007-2017	44

Fuente: Estimaciones del Equipo.

Figura I 3: Probabilidad estimada de que el gobierno deba realizar pagos que superen ciertos niveles

⁴³ Para simplificar, ignoramos la cláusula del contrato que establece la participación en los resultados o más gastos u obras si los ingresos promedio por peaje superan determinados umbrales.

⁴⁴ Las estimaciones se basan en la simplificación de las premisas y los cálculos a grandes rasgos descritos en el Cuadro I2. El propósito de los mismos es ilustrar un enfoque del análisis fiscal más que proveer estimaciones para la toma de decisiones.



Cuadro I 2: Premisas para la creación de modelos

El valor del subsidio de la primera fase se estima calculando en primer lugar el valor actual de los ingresos garantizados del concesionario y luego restando una estimación del valor actual de los ingresos por peaje. (No se incluyen los pagos de 2003 bajo el subsidio de la primera fase. Tampoco se incluye la reprogramación de los pagos de subsidios que el gobierno no hizo en el primer año.) Se utiliza una estimación de la tasa activa del gobierno de Uruguay en dólares estadounidenses (8%) para descontar la obligación fija del gobierno. Se utiliza una tasa de descuento que incorpora una prima de riesgo para descontar los ingresos esperados (12%).

La proyección de ingresos asume que los ingresos del año t están dados por

$$R_t = R_{t-1} \exp\left(\left(\mu - \frac{\sigma^2}{2}\right) + \sigma z\right)$$

donde μ es la tasa anual prevista de crecimiento de los ingresos por tráfico continuamente compuesta, σ es la volatilidad anual del crecimiento de los ingresos por tráfico (el desvío estándar de los cambios) y z es una variable normal estándar al azar. Esto significa que los ingresos tienden a crecer de manera exponencial, pero también fluctúan en forma aleatoria.

Para el parámetro μ , los cálculos utilizan una estimación de 6%, en base a una estimación de crecimiento real de 3% y una inflación en el peaje expresada en dólares estadounidenses de 3%. Para el parámetro σ , se utiliza una estimación de 10%. (A medida que existan más datos sobre ingresos históricos por tráfico, se podría mejorar esta estimación.)

El subsidio de la segunda fase se valúa descontando los pagos fijos a la tasa activa estimada del gobierno.

APENDICE ESTADISTICO

A. INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS

Tabla A1: Comparaciones entre países

	Población (en millones) (2002) (i)	Expectativa de vida (2001) (ii)	Tasa de mort. inf. (2000-05) (iii)	Analfabet. adultos (iii)		Normas jurídicas	Efectividad del gobierno
				Varones	Mujeres		
ARGENTINA	36.5	74.3	16.0	3	3	27.8	37.6
BOLIVIA	8.8	63.6	56.0	15	22	32.5	34.5
BRASIL	174.5	68.6	33.0	13	13	50.0	50.0
CHILE	15.6	76.3	10.0	4	4	87.1	86.6
COLOMBIA	43.7	71.8	19.0	8	8	26.8	45.4
COSTA RICA	3.9	77.6	9.0	4	4	72.2	66.5
REP. DOMINIC.	8.6	67.2	32.0	16	16	42.8	41.8
ECUADOR	12.8	70.4	25.0	9	10	33.0	13.4
EL SALVADOR	6.4	70.1	33.0	20	23	39.7	35.6
GUATEMALA	12.0	65.5	36.0	30	37	21.6	32.0
HONDURAS	6.8	66.1	32.0	26	26	23.7	27.3
MEXICO	100.8	73.6	24.0	9	11	52.1	61.9
NICARAGUA	5.3	68.7	32.0	34	34	32.0	17.5
PANAMA	2.9	74.9	19.0	8	8	55.7	53.6
PARAGUAY	5.5	70.8	26.0	7	8	11.9	7.2
PERU	26.7	69.8	30.0	15	20	40.7	38.7
URUGUAY	3.4	74.6	14.0	2	2	69.1	68.6
VENEZUELA	25.1	73.7	19.0	7	7	13.4	10.3
AM. LATINA	525.2	70.7	28.3	11	12	40.7	40.5
OCDE	909.2	78.3	5.4	-	-	91.6	91.6

Fuentes: (i) Indicadores de Desarrollo Mundial 2004 - Banco Mundial; (ii) Indicadores de Desarrollo Mundial 2003 - Banco Mundial; (iii) División Estadísticas de Naciones Unidas.

B. FISCAL

Tabla B1: Ingresos, egresos y financiación del sector público no financiero (como porcentaje del PIB)

	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos	28.9	28.5	28.4	28.7	29.4	30.4	30.4	30.8	31.8	30.9	30.2	
Impuestos	16.6	15.4	15.2	16.3	17.0	17.4	17.0	16.7	17.2	17.5	18.5	
Otros ingresos ⁽¹⁾	0.8	0.7	1.2	1.2	1.0	1.2	1.3	2.4	1.9	1.8	1.9	
Ingresos de BPS	8.2	8.2	7.9	7.1	7.3	7.3	7.7	7.5	7.4	6.4	4.5	
Ingresos IMM/INC	1.1	1.2	1.4	1.6	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.8	1.5	
Transferencias netas de empr. públ.	2.2	2.9	2.6	2.4	2.6	2.9	2.9	2.7	3.7	3.5	3.7	
Egresos	28.6	27.2	30.6	29.7	30.6	30.9	33.9	34.3	35.6	34.8	32.7	
Egresos corrientes ⁽¹⁾	24.5	23.6	25.4	26.2	26.9	26.8	29.7	30.7	31.8	32.1	29.9	
Salarios	7.4	6.1	6.4	6.7	7.1	7.0	7.4	7.8	8.0	7.6	6.2	
Bienes y servicios	3.1	3.2	3.3	3.4	3.4	3.4	4.1	4.2	4.7	4.3	4.1	
Intereses	1.8	1.3	1.2	1.3	1.4	1.3	1.8	1.2	2.5	4.1	5.5	
Transferencias	1.1	1.1	1.2	1.0	1.2	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1	1.0	
Servicios de seguridad social	11.1	12.0	13.3	13.9	13.9	14.1	15.5	15.6	15.6	15.1	13.1	
- BPS	9.9	10.6	11.9	12.3	12.3	12.5	13.7	13.7	13.7	13.2	11.4	
- Fuerzas Armadas y Policía	1.2	1.4	1.4	1.6	1.6	1.6	1.8	1.8	1.9	1.9	1.6	
Inversiones de capital	4.1	3.6	5.3	3.5	3.7	4.1	4.2	3.6	3.8	2.7	2.8	
Gobierno general	2.2	1.7	2.8	1.9	2.0	2.4	2.5	2.1	2.0	1.7	1.5	
Empresas públicas	1.9	1.9	2.4	1.7	1.6	1.7	1.7	1.5	1.8	1.0	1.3	
Saldo del sector público no financiero ^{(2) (3)}	0.4	1.3	-2.3	-1.0	-1.1	-0.5	-3.5	-3.5	-3.8	-3.9	-2.5	
Gobierno central	3.3	4.4	3.5	5.6	5.2	5.7	3.9	4.2	3.4	3.0	4.1	
Seguridad Social	-3.3	-4.1	-6.0	-7.4	-7.3	-7.4	-8.5	-8.7	-8.9	-9.3	-9.1	
- BPS	-2.0	-2.7	-4.6	-5.9	-5.7	-5.8	-6.7	-6.8	-7.0	-7.4	-7.5	
- Fuerzas Armadas y Policía	-1.2	-1.4	-1.4	-1.6	-1.6	-1.6	-1.8	-1.8	-1.9	-1.9	-1.6	
Empresas públicas	0.4	1.0	0.3	0.8	1.0	1.2	1.2	1.1	1.9	2.4	2.3	
IMM/INC	-0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.2	
Saldo del Banco Central ⁽³⁾	-3.5	-1.3	-0.6	-0.5	-0.5	-0.4	-0.2	-0.4	-0.3	-0.3	-0.4	
Saldo consolidado del sector público ⁽³⁾	-3.2	-0.1	-2.8	-1.6	-1.6	-0.9	-3.7	-3.9	-4.1	-4.2	-3.0	
Financiación	na	-0.8	2.6	1.4	1.4	0.9	4.0	4.1	4.3	4.6	3.6	1.8
Pasivos monetarios	na	0.7	0.9	1.1	0.7	0.3	0.1	0.5	-0.1	0.9	0.7	0.4
Deuda	na	0.8	3.5	0.9	2.3	2.1	4.1	4.6	6.8	3.3	9.8	1.2
- Préstamos del exterior	na	0.2	0.7	-0.2	0.3	0.5	1.2	0.6	0.6	14.4	2.1	-1.2
- Títulos públicos	na	0.6	2.4	1.0	1.9	1.9	1.5	3.4	4.6	-4.3	7.0	7.0
- Sistema financiero local	na	-0.1	0.4	0.2	0.1	-0.4	1.4	0.6	1.6	-6.8	0.6	0.6
Reservas netas internacionales	na	-1.3	-1.5	-0.8	-1.6	-1.6	-0.1	-0.8	-2.0	15.2	-4.5	-1.0
Otros ⁽⁴⁾	na	-1.0	-0.3	0.1	-0.1	0.1	-0.1	-0.1	-0.4	-14.8	-2.4	1.2
Diferencia entre "por sobre y "por debajo" de la línea	na	-0.9	-0.2	-0.2	-0.2	0.0	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	

Fuente: Informe al Poder Ejecutivo. Evolución de la Economía Uruguaya y Programa Monetario, Banco Central del Uruguay (varios años).

Notas:

(1) Incluye Fondos de Libre Disponibilidad

(2) (+) Superávit, (-) Déficit

(3) Calculado como ingresos menos egresos ("por sobre la línea"): (+) superávit, (-) Déficit

(4) Datos estimados para 2003.

(5) (+) Fuente, (-) Usos.

(6) En 2002 y 2003, incluye asistencia financiera del Gobierno Central a los bancos comerciales.

Tabla B2: Ingresos, Egresos y Financiación del Sector Público No Financiero (en millones de US\$)

	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos	2684	3668	4999	5928	6387	6779	6358	6186	5902	3942	3381
Impuestos	1542	1982	2675	3367	3693	3880	3555	3354	3192	2233	2071
Otros ingresos ⁽¹⁾	74	90	211	248	217	268	272	482	353	230	213
Ingresos de BPS	761	1055	1390	1466	1586	1628	1610	1506	1373	816	504
Ingresos IMM/INC	102	154	246	330	348	334	314	321	297	230	168
Transferencias netas de empr. públ.	204	373	458	496	565	647	606	542	687	447	414
Egresos	2656	3500	5386	6134	6647	6890	7090	6889	6608	4440	3661
Egresos corrientes ⁽¹⁾	2275	3037	4471	5411	5844	5976	6211	6166	5902	4095	3347
Salarios	687	785	1126	1384	1542	1561	1548	1567	1485	970	694
Bienes y servicios	288	412	581	702	739	758	857	844	872	549	459
Intereses	167	167	211	269	304	290	376	241	464	523	616
Transferencias	102	142	211	207	261	223	209	221	186	140	112
Servicios de seguridad social	1031	1544	2341	2871	3020	3144	3242	3133	2895	1926	1466
- BPS	919	1364	2095	2540	2672	2787	2865	2752	2543	1684	1276
- Fuerzas Armadas y Policía	111	180	246	330	348	357	376	362	353	242	179
Inversiones de capital	371	463	933	723	804	914	878	723	705	344	313
Gobierno general	204	219	493	392	434	535	523	422	371	217	168
Empresas públicas	176	245	422	351	348	379	356	301	334	128	146
Saldo del sector público no financiero ^{(2) (3)}	37	167	-405	-207	-239	-111	-732	-703	-705	-498	-280
Gobierno central	306	566	616	1157	1130	1271	816	844	631	383	459
Seguridad Social	-306	-528	-1056	-1528	-1586	-1650	-1778	-1747	-1652	-1186	-1019
- BPS	-186	-347	-810	-1219	-1238	-1293	-1401	-1366	-1299	-944	-840
- Fuerzas Armadas y Policía	-111	-180	-246	-330	-348	-357	-376	-362	-353	-242	-179
Empresas públicas	37	129	53	165	217	268	251	221	353	306	257
IMM/INC	-9	0	-18	0	0	0	-21	-20	-19	-13	22
Saldo del Banco Central ⁽³⁾	-325	-167	-106	-103	-109	-89	-42	-80	-56	-38	-45
Saldo consolidado del sector público ⁽³⁾	-297	-13	-493	-330	-348	-201	-774	-783	-761	-536	-336
Financiación	na	-103	458	289	304	201	837	824	798	587	403
Pasivos monetarios	na	90	158	227	152	67	21	100	-19	115	78
Deuda	na	103	616	186	500	468	857	924	1262	421	1097
- Préstamos del exterior	na	26	123	-41	65	111	251	121	111	1837	235
- Títulos públicos	na	77	422	207	413	424	314	683	854	-549	784
- Sistema financiero local	na	-13	70	41	22	-89	293	121	297	-868	67
Reservas netas internacionales	na	-167	-264	-165	-348	-357	-21	-161	-371	1939	-504
Otros ⁽⁴⁾	na	-129	-53	21	-22	22	-21	-20	-74	-1888	-269
Diferencia entre "por sobre" y "por debajo" de la línea	na	-132.2	-35.2	-41.3	-43.45	0.0	62.74	60.26	37.12	51.03	33.56

Fuente: Informe al poder ejecutivo. Evolución de la Economía Uruguaya y Programa Monetario, Banco Central del Uruguay (varios años).

Notas:

(1) Incluye Fondos de Libre Disponibilidad

(2) (+) Superávit, (-) Déficit

(3) Calculado como ingresos menos egresos ("por sobre la línea"): (+) superávit, (-) Déficit

(4) Datos estimados para 2003.

(5) (+) Fuente, (-) Usos.

(6) En 2002 y 2003, incluye asistencia financiera del Gobierno Central a los bancos comerciales.

Tabla B3: Deuda del Sector Público (1) (como porcentaje del PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DEUDA PÚBLICA BRUTA	40.7	45.4	54.2	92.2	108.7	101.0
Por deudor						
- Gobierno Central	25.6	30.9	37.8	76.7	90.8	81.4
- Empresas públicas	2.6	2.8	3.2	4.1	4.0	3.0
- Gobierno local	2.0	1.2	1.3	1.6	1.9	1.7
- Otros SPNF ⁽²⁾	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0
- BCU	10.6	10.7	12.1	9.9	12.0	14.9
Por acreedor						
- Oficial	11.4	12.5	13.6	38.5	50.2	44.5
<i>Multilateral</i>	9.2	10.5	11.9	36.4	48.4	43.3
<i>Bilateral</i>	2.2	2.0	1.7	2.1	1.8	1.2
- Privado	29.3	33.1	40.6	53.7	58.4	56.3
<i>Bancos comerciales</i>	10.2	10.5	11.5	12.1	5.9	6.1
<i>Otras instituciones financieras</i> ⁽³⁾	17.4	20.7	24.1	36.9	45.5	44.4
<i>Sector privado no financiero</i>	1.3	1.3	4.6	4.0	5.7	4.5
<i>Créditos de proveedores</i>	0.5	0.6	0.4	0.7	1.4	1.2
- Otros	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.2
Por instrumento						
- Bonos	21.3	25.2	30.6	46.4	55.4	52.4
- Préstamos internacionales	11.8	12.8	14.3	39.3	50.8	44.9
- Créditos de proveedores	0.5	0.4	0.4	0.7	1.4	1.2
- Depósitos netos ⁽⁴⁾	6.1	6.2	7.9	5.8	-0.9	0.8
- Otros	1.0	0.8	1.0	0.0	0.6	0.6
Por moneda						
- Peso	3.8	3.2	9.4	3.6	6.2	9.9
- Dólar	34.9	39.1	38.2	65.2	74.6	65.1
- Euro	0.1	1.2	2.2	3.7	3.9	3.6
- Yen	0.7	0.7	1.9	2.3	2.3	2.0
- SDR	1.2	1.3	0.8	14.1	21.6	20.3
- Otras	0.02	0.02	1.6	0.3	0.2	0.1
ACTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO	-14.0	-15.5	-18.7	-26.9	-35.0	-31.9
Activos de BCU	-13.7	-14.9	-18.1	-13.6	-23.6	-22.9
- Local ⁽⁵⁾	0.0	0.0	0.0	-5.0	-2.6	-1.4
- Exterior	-13.7	-14.9	-18.1	-8.6	-20.9	-21.5
Activos del SPNF	-0.3	-0.6	-0.7	-13.3	-11.5	-9.0
- Local ⁽⁵⁾	0.0	-0.1	-0.2	-8.2	-7.8	-7.6
- Exterior	-0.3	-0.5	-0.5	-5.1	-3.7	-1.4
DEUDA PÚBLICA NETA	26.7	29.9	35.5	65.3	73.6	69.0

Fuente: Banco Central del Uruguay

Notas:(1) Datos según la nueva metodología de la deuda pública (versión preliminar, 11/2001, en: www.bcu.gub.uy). Datos preliminares para 2004.

(2) Incluye BPS y BSE.

(3) Incluye AFAPs, Mercado de Valores, Fondos de Inversión, Cajas Notarial y Bancaria, Compañías Privadas de Seguros, IFEs y CND.

(4) Activos netos deducidos del SPNF con BCU.

(5) Para 2002 y 2003 incluye asistencia financiera a bancos comerciales. BCU incluye la porción que corresponde al artículo 37° de su carta orgánica, en el SPNF la porción se centra en los Fondos FESB, de acuerdo con el Art.9 de la Ley 17523.

Tabla B1: Ingresos y Egresos del Gobierno Central

(como porcentaje del PIB)

	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total de ingresos	16.0	17.4	17.4	17.8	18.8	19.5	19.4	19.0	19.8	20.2	20.4
Ingresos del Tesoro Nacional:	15.9	17.2	17.2	17.7	18.7	19.4	19.3	19.0	19.7	20.2	20.4
- Impuestos internos (DGI)	12.3	13.6	13.5	13.9	14.6	15.0	14.6	14.3	14.8	14.6	15.2
- Comercio Internacional	2.2	1.7	1.2	1.0	1.1	1.1	0.9	0.8	1.0	1.0	1.2
- Otros ingresos	1.4	1.8	2.5	2.9	3.1	3.3	3.8	3.8	3.9	4.6	4.0
MTOP *	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Egresos corrientes	14.3	15.5	16.8	17.9	18.5	18.5	20.8	21.4	22.5	23.7	23.6
Salarios y cargas sociales	8.8	9.9	11.6	13.0	13.3	13.4	14.8	15.1	15.7	15.9	14.2
Gastos no relacionados con	2.3	2.7	2.7	2.5	2.6	2.7	3.2	2.9	3.2	2.7	2.9
Transferencias	0.9	1.0	0.8	0.9	1.0	0.8	0.9	1.2	0.9	0.9	1.0
Intereses	1.7	1.3	1.2	1.3	1.4	1.3	1.8	2.0	2.5	4.1	5.5
Ingresos afectados	0.6	0.6	0.6	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0
Ahorros corrientes	1.7	1.9	0.6	-0.1	0.3	1.1	-1.4	-2.2	-2.7	-3.4	-3.2
Inversión	1.8	1.6	2.5	1.7	1.9	2.2	2.4	1.8	1.6	1.3	1.2
Local	1.4	1.3	1.7	1.4	1.5	1.7	1.6	1.2	1.3	0.9	na
Exterior	0.3	0.2	0.8	0.3	0.4	0.6	0.7	0.6	0.4	0.4	na
Total de egresos	16.1	17.1	19.3	19.7	20.4	20.7	23.2	23.1	24.2	24.9	24.8
Resultado financiero	-0.1	0.3	-1.9	-1.8	-1.6	-1.2	-3.8	-4.0	-4.4	-4.7	-4.5

(en millones de US\$)

	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total de ingresos	1485	2237	3059	3685	4086	4355	4056	3825	3669	2581	2284
Ingresos del Tesoro Nacional:	1474	2212	3031	3659	4064	4332	4037	3813	3659	2576	2284
- Impuestos internos (DGI)	1139	1755	2375	2871	3165	3353	3046	2882	2745	1857	1702
- Comercio Internacional	205	221	212	198	228	245	198	163	182	133	134
- Otros ingresos	130	236	443	590	671	734	793	768	732	585	448
MTOP *	11	25	28	26	22	23	20	12	10	5	0
Egresos corrientes	1328	1998	2960	3707	4023	4119	4354	4301	4177	3019	2642
Salarios y cargas sociales	820	1273	2040	2688	2895	2991	3085	3041	2918	2026	1590
Gastos no relacionados con	218	350	479	524	555	597	669	583	602	342	325
Transferencias	83	129	137	183	212	187	198	238	172	117	112
Intereses	155	168	206	258	302	294	368	410	461	518	616
Ingresos afectados	52	77	98	55	60	49	35	29	25	16	0
Ahorros corrientes	156	239	99	-22	63	236	-298	-447	-508	-438	-358
Inversión	163	200	441	354	402	495	496	362	306	160	134
Local	131	169	297	291	325	371	340	247	238	116	na
Exterior	31	31	144	63	77	125	156	115	68	45	na
Total de egresos	1491	2198	3401	4062	4426	4614	4850	4634	4483	3179	2776
Resultado financiero	-6	39	-342	-376	-340	-259	-794	-809	-814	-599	-504

Fuente: Versión unificada de TESORERÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

En BCU, Boletín Estadístico, varios años

Nota: Criterio de lo percibido

Tabla B2: Gasto del Sistema de Seguridad Social

(como porcentaje del PBI)											
	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL	12.3	14.5	16.3	17.0	17.2	17.3	18.7	18.8	19.1	19.2	16.4
Total Sist. Público	11.4	13.4	14.9	15.5	15.6	15.6	16.9	16.9	17.1	16.8	14.4
BPS	10.2	12.2	13.3	13.8	13.8	13.8	15.0	15.0	15.1	14.8	12.7
Fuerzas Armadas	0.8	0.8	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.1
Policía	0.5	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6
Total Sist. Privado	0.9	1.2	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0	2.4	2.0
Bancos	0.6	0.8	0.9	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3
Profesionales	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.9	0.5
Escribanos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

(en millones de US\$)											
	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL	1143	1869	2868	3516	3710	3852	3911	3776	3518	2427	1835
Total Sist. Público	1059	1719	2626	3197	3362	3483	3532	3396	3151	2125	1611
BPS	944	1567	2344	2843	2986	3086	3139	3013	2793	1881	1421
Fuerzas Armadas	72	100	178	235	244	265	258	249	234	160	123
Policía	43	52	105	120	132	132	135	134	124	84	67
Total Sist. Privado	84	150	241	318	348	369	379	380	368	303	224
Bancos	56	99	162	210	228	242	246	246	236	166	146
Profesionales	19	36	56	78	85	91	95	97	96	110	56
Escribanos	9	16	24	31	35	35	37	38	36	27	22

Fuente: en base a datos de BPS, INE y BCU

Tabla B3: Egresos e Ingresos de BPS

(como porcentaje del PIB)											
	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos											
Aportes y Otros ingresos	7.8	9.2	8.7	8.2	8.0	8.0	8.6	8.4	7.9	7.2	6.1
Impuestos	1.6	1.5	2.1	2.1	2.2	2.3	2.3	2.1	2.6	2.7	2.8
Egresos	10.2	12.2	13.3	13.8	13.7	13.8	15.0	15.0	15.0	14.7	12.7
Déficit	0.8	1.5	2.6	3.4	3.6	3.5	4.2	4.5	4.6	4.9	3.8

(en millones de US\$)											
	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos											
Aportes y Otros ingresos	725	1190	1529	1695	1730	1784	1791	1690	1460	917	680
Impuestos	144	188	363	436	482	511	475	426	480	345	318
Egresos	944	1567	2344	2843	2986	3086	3139	3013	2793	1881	1421
Déficit	75	189	452	712	774	791	873	897	853	619	422

Fuente: En base a datos de BPS y BCU.

Tabla B4: Gasto por Programa de BPS

(como porcentaje del PIB)											
	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
OASDI	7.8	9.6	10.2	10.5	10.5	10.4	11.2	11.1	11.2	11.0	9.4
Salud	1.1	1.2	1.5	1.5	1.7	1.8	1.9	1.8	1.8	1.6	1.5
Subsidios familiares y matern	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.6	0.5
Seguro de desempleo	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.3
Fondos especiales	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Gastos de administración	0.5	0.5	0.7	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
TOTAL	10.2	12.2	13.3	13.8	13.7	13.8	15.0	15.0	15.0	14.7	12.7

(en millones de US\$)											
	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
OASDI	723	1234	1802	2162	2273	2324	2344	2238	2085	1400	1055
Salud	101	158	260	306	362	394	388	362	326	203	167
Subsidios familiares y matern	44	55	65	102	106	115	114	125	101	77	58
Seguro de desempleo	19	31	52	66	62	62	89	91	101	80	38
Fondos especiales	14	28	48	38	39	40	43	37	30	16	9
Gastos de administración	42	62	117	168	143	151	162	159	151	104	94
TOTAL	944	1567	2344	2843	2986	3086	3139	3013	2793	1881	1421

Fuente: En base a datos de BPS y BCU; Boletín estadístico, BPS.

Tabla B5: Ingresos y Egresos de las Empresas Públicas

(como porcentaje del PIB)												
	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos	12.7	11.6	10.9	10.8	12.8	12.7	12.7	13.6	14.7	15.2	16.0	16.9
Egresos	12.2	10.7	11.2	10.0	10.5	12.2	12.0	13.2	14.6	14.3	14.9	15.2
Saldo	0.5	0.9	-0.3	0.8	2.2	0.5	0.7	0.4	0.1	0.8	1.1	1.7

(en millones de US\$)												
	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos	1176	1492	1914	2076	2635	2755	2822	2836	2957	2819	2042	1889
Egresos	1137	1379	1964	1924*	2177	2653	2672	2758	2928	2663	1903	1764
Saldo	39	113	-50	152	458	102	150	77	29	156	139	125

Fuente: OPP. Tabla en INE: <http://www.ine.gub.uy/economia/finanzas.htm>

* INE registra una transferencia de capital de 5863 millones de dólares a UTE durante este ejercicio.

No hemos incluido esa línea.

**Tabla B6: Finanzas Públicas del Gobierno Local (incluyendo Montevideo)
(como porcentaje del PIB)**

	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos	2.6	3.1	3.2	3.4	3.6	3.7	3.9	3.9	3.8	4.1	3.9	1.7
Montevideo	1.1	1.2	1.4	1.4	1.5	1.5	1.7	1.7	1.7	1.8	1.7	1.7
Interior	1.5	1.9	1.8	2.0	2.1	2.2	2.2	2.2	2.1	2.3	2.2	na
Egresos	2.7	3.2	3.5	3.6	3.7	3.7	4.1	4.4	4.2	4.2	4.5	1.7
Montevideo	1.1	1.3	1.5	1.6	1.6	1.5	1.8	1.8	1.8	1.7	1.8	1.7
Salarios	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	na	na	na	na	na	na
Interior	1.6	1.9	2.0	2.0	2.1	2.2	2.3	2.6	2.4	2.5	2.7	na
Saldo	0.0	-0.1	-0.3	-0.2	-0.1	0.0	-0.2	-0.5	-0.4	-0.1	-0.6	0.0
Montevideo	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	-0.1	0.0
Interior	0.0	0.0	-0.2	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.4	-0.3	-0.2	-0.5	na

Fuente: OPP

Nota: Las partidas de gastos registradas en el cuadro fueron modificadas en 2001. El año 2000 se expone con ambas clasificaciones de gastos. Los datos de 1992 a 1997 fueron obtenidos de Michelin 1999.

**Tabla B7: Finanzas Públicas del Gobierno Local (incluyendo Montevideo)
(en millones de US\$)**

	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos	243.4	406.4	560.3	658.8	737.8	791.3	868.4	817.5	778.8	759.8	502.1	194.0
Montevideo	99.8	156.5	240.1	273.2	305.1	322.2	367.4	350.2	347.1	340.3	219.8	194.0
Interior	143.6	249.9	320.2	385.6	432.7	469.1	501.0	467.3	431.7	419.5	282.3	na
Egresos	247.7	411.9	618.3	692.7	758.4	790.4	900.5	927.2	845.0	781.3	565.4	195.3
Montevideo	100.5	165.9	259.9	300.1	323.5	317.3	392.8	384.4	365.5	321.4	226.6	195.3
Salarios	46.5	79.1	113.6	142.1	155.1	163.7	na	na	na	na	na	na
Interior	147.2	246.0	358.4	392.6	434.9	473.1	507.7	542.8	479.5	459.9	338.8	na
Saldo	-4.3	-5.5	-58.0	-33.9	-20.6	0.9	-32.1	-109.7	-66.2	-21.5	-63.3	-1.3
Montevideo	-0.7	-9.4	-19.9	-26.8	-18.3	4.9	-25.4	-34.2	-18.4	18.9	-6.8	-1.3
Interior	-3.6	3.9	-38.2	-7.0	-2.2	-4.0	-6.7	-75.5	-47.8	-40.4	-56.5	na

Fuente: OPP

Nota: Las partidas de gastos registradas en el cuadro fueron modificadas en 2001. El año 2000 se expone con ambas clasificaciones de gastos. Los datos de 1992 a 1997 fueron obtenidos de Michelin 1999.

Tabla B8: Deuda del Gobierno Local (en millones de US\$)

Municipalidad	1997	1998	1999	2000	2001	2002
MONTEVIDEO	na	na	5.425	6.391	6.383	7.831
INTERIOR	106	126	168	203	211	227
Artigas	8	9	15	25	28	23
Canelones	25	25	37	43	67	68
Cerro Largo	3	6	10	11	10	9
Colonia	4	4	4	4	3	2
Durazno	4	4	4	7	6	5
Flores	1	1	2	2	3	2
Florida	5	5	5	8	9	9
Lavalleja	2	1	1	1	1	3
Maldonado	10	10	12	10	13	20
Paysandú	5	5	4	5	6	5
Río Negro	3	4	3	5	6	9
Rivera	na	12	15	17	18	15
Rocha	14	17	21	26	na	21
Salto	5	4	6	5	6	5
San José	1	2	1	1	2	1
Soriano	6	4	8	8	8	5
Tacuarembó	6	7	12	15	15	12
Treinta y Tres	3	5	7	9	9	13
TOTAL	na	na	5.593	6.594	6,594	8,058

Fuente: OPP de 1998 a 2002 y Michelin (1999, tabla 8) para 1997.

C. SECTORES SOCIALES

**Tabla C1: Gasto del Gobierno Central e Instituciones Públicas de Seguridad Social por función
(como porcentaje del PIB)**

	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educación	1.7	1.7	2.0	1.9	1.8	1.8	1.8	2.2	2.2	2.4	2.4
Salud (1)	1.3	1.5	1.9	1.8	1.8	1.8	1.9	2.0	2.0	2.2	1.9
Seg. Soc. y Asistencia	10.4	12.2	13.4	13.9	14.0	13.8	13.8	15.6	15.8	15.9	15.8
Vivienda	0.0	0.1	0.1	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
Otros servicios sociales	0.2	0.2	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.4	0.4	0.4
Total gasto social	13.7	15.6	17.5	18.3	18.4	18.1	18.3	20.5	21.0	21.4	20.9
Otros	8.7	8.1	7.8	7.2	6.7	7.0	7.1	8.1	8.1	9.3	10.4
TOTAL	22.4	23.8	25.3	25.6	25.0	25.1	25.4	28.6	29.0	30.8	31.3

Fuente: En base a datos de BPS, INE y BCU.

Notas:

(1) Medical subsidies of Family Allowances given by the BPS are included since 1989.

(2) Datos de CGN substituidos por datos de Instituciones Públicas de Seguridad Social (BPS, SRPM, SRPP).

(3) Los gastos en Asistencia Social del Gobierno Central se incluyen desde 1999.

(4) El gasto total de BPS no incluye seguro por enfermedad (DISSE) ni subsidios médicos del programa de subsidios familiares.

Tabla C2: Familias que reciben pensiones (2003) (en porcentaje)

Pensiones como porcentaje de ingresos totales			
Decil	Cobertura	Total de familias	Familias de pensionados
1	24.4	10.3	42.4
2	35.2	14.6	41.5
3	39.3	18.3	46.6
4	49.5	23.3	47.1
5	54.1	26.4	48.8
6	55.3	27.7	50.2
7	57.7	29.9	51.8
8	59.2	30.2	51.1
9	56.7	30.6	53.9
10	54.3	28.1	51.8
TOTAL	48.5	23.9	49.3

Tabla C3: Porcentaje de pobres por grupo de edad

	1999	2000	2001	2002
Menores de 65	32.5	37.4	38.3	46.6
65 o más	3.4	3.9	3.9	5.4

Fuente: Cálculos propios basados en la encuesta de hogares INE.

Tabla C4: Indexación de Pensión por edad en países latinoamericanos y de OCDE seleccionados (a)

América Latina	Sistema de Indexación	Países OCDE	Sistema de Indexación
Argentina	AD	Austria	AD
Bolivia	P	Bélgica	P
Brasil	P	Canadá	P
Chile	P	Dinamarca	S
Costa Rica	P/S	Finlandia	P/S
Colombia	P	Francia	P
Guatemala	P/S	Alemania	S
Ecuador	P/S	Irlanda	AD
El Salvador (b)	P	Italia	P
México	P	Japón	P
Nicaragua	S	Luxemburgo	P
Panamá	AD	Holanda	S
Paraguay	P	Noruega	P/S
Perú	P	Portugal	P
Rep. Domin.	S	España	P
Uruguay	S	Suecia	P/S
Venezuela	P/S	Suiza	P/S
		Reino Unido	P
		EE.UU.	P

Fuentes: En base a datos de "Programas de Seguridad Social de todo el Mundo: Europa 2002, y las Américas, 2003".

Notas:

S = indexación en función de los salarios

P = indexación en función de los precios.

P/S = mix de indexación en función de precios y salarios.

AD = sistema de indexación *ad hoc*.

(a) Regla de indexación de pensiones para personas retiradas en el sistema grande.

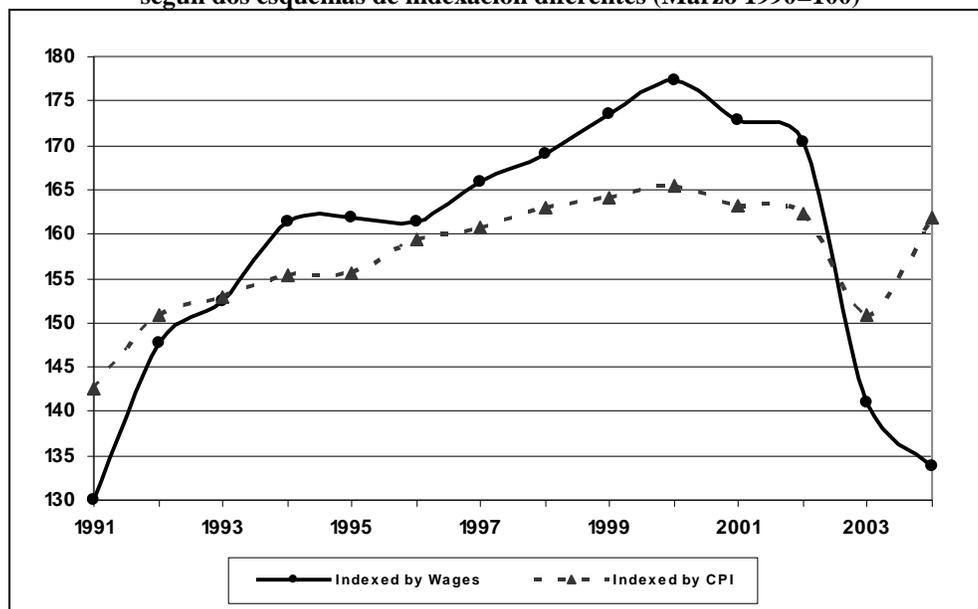
(b) La pensión mínima garantizada se ajusta anualmente de acuerdo con los cambios en el salario promedio.

**Tabla C5: Relación de Dependencia del Sistema y Población
Países Seleccionados de América Latina y OECD**

	Relac. depend. sistema (Pensionados/Aportantes)	Relac. dependencia población (Población 60+/Población 20-59)
Austria	45.8	36.0
Bélgica	58.0	38.5
Canadá	40.0	28.9
Francia	48.0	37.0
Alemania	51.9	35.7
Italia	74.0	38.5
Portugal	57.0	35.0
España	54.8	37.0
Reino Unido	40.4	38.4
EE.UU.	32.9	29.4
Argentina	64.0	27.0
Bolivia	40.0	16.2
Chile	24.3	17.5
Colombia	11.0	16.1
Costa Rica	14.0	14.5
México	12.5	12.9
Perú	31.0	14.3
Brasil	60.0	14.1
Venezuela	5.0	13.0
Uruguay	70.0	34.5
Promedio (OECD selecc.)	47.4	34.3
Promedio (Am. Lat. selecc.)	29.0	17.7
Promedio (Países selecc.)	39.7	27.5

Fuente: Palacios and Pallares-Miralles, 1999.

**Figura C1: Poder de compra de pensiones
según dos esquemas de indexación diferentes (Marzo 1990=100)**



Fuente: Forteza (2004).

Tabla C6: Duración del subsidio por desempleo

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Promedio anual										
Menos de 2 meses	770	590	679	530	429	608	1029	896	917	1027
De 2 a 4 meses	676	591	803	576	398	486	719	600	637	733
Más de 4 meses	2707	2923	3717	3120	3127	3212	3939	4438	4553	5955
Porcentaje										
Menos de 2 meses	18.54	14.38	13.06	12.54	10.85	14.12	18.09	15.10	15.02	13.31
De 2 a 4 meses	16.28	14.40	15.45	13.63	10.07	11.29	12.64	10.11	10.43	9.50
Más de 4 meses	65.18	71.22	71.49	73.83	79.08	74.59	69.26	74.79	74.55	77.19

Tabla C7: Cobertura de los programas de seguro de desempleo en América Latina

País	Año	Cobertura
Argentina	1995-2000	10.0
Brazil	2000	11.8
Chile	2000	6.7
Uruguay	1995-2000	14.3
	1995	15.8
	1996	12.1
	1997	11.3
	1998	14.3
	1999	17.0
	2000	15.6
Venezuela	1999	7.2

Sources: Velásquez (2003a) and own computations based on information from BPS and INE.

Tabla C8: Cobertura de los programas de seguro de desempleo en países seleccionados de la OCDE

País	Cobertura
Australia	11.27
Austria	14.10
Bélgica	9.81
Canadá	10.02
Dinamarca	9.79
Francia	6.31
Alemania	11.08
Irlanda	17.30
Japón	2.93
Países Bajos	15.90
Nueva Zelanda	12.96
República Eslovaca	3.15
España	3.91
Suecia	7.18
Reino Unido	6.38
Estados Unidos	3.83

Fuente: Cálculos propios basados en información de la OECD.

Tabla C9: Incidencia de los principales Programas Alimentarios por Decil (2003) (Porcentaje)

Programa	1^{er} Decil	2^o Decil	3^{er} Decil	4^o Decil	5^o a 8^o Decil	9^o y 10^o Decil
IM	76.1	5.6	14.7	3.6	0.0	0.0
PNCA-P	14.4	26.4	27.2	12.9	19.2	0.0
PNCA-M	64.7	22.3	10.4	1.3	1.2	0.0
Otra canasta INDA	65.4	17.6	9.7	4.2	0.5	0.3
SNC	57.9	11.9	15.9	3.6	10.6	0.0
PAE	58.5	21.9	10.4	5.1	4.0	0.0
CAIF	62.7	25.6	8.9	0.0	2.8	0.0

Fuente: cálculos del Equipo en base a ECH 2003 y cuestionario complementario sobre programas alimentarios, 2003.

Tabla C10: Porcentaje de familias bajo la línea de pobreza que reciben asistencia alimentaria (Todos los programas, 2003)

	No pobres	Pobres	Total
Familias			
Reciben	5	46	15
No reciben	95	54	85
Total	100	100	100
Individuos			
Reciben	7	53	23
Not reciben	93	47	77
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta familiar: Cuestionario complementario sobre Programas Alimentarios, 2003

Tabla C11: Porcentaje de familias en extrema pobreza que reciben asistencia alimentaria (Todos los programas, 2003)

	No pobres	Extrem. pobre	Total
Familias			
Reciben	12	85	15
No reciben	88	15	85
Total	100	100	100
Individuos			
Reciben	18	89	23
Not reciben	82	11	77
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta familiar: Cuestionario complementario sobre Programas Alimentarios, 2003

**Tabla C12: Gasto en educación por clasificación funcional
(pre-primaria y primaria) (en millones de pesos de 2003)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Crecim. '95 - '03	Indice prom. de crecim.
Pre-primaria y primaria	2,708	3,298	3,624	4,025	4,543	4,277	4,452	4,231	4,069	50.2%	5.2%
Gasto operativo	2,610	3,234	3,553	3,859	4,231	4,059	4,225	4,040	3,815	46.2%	4.9%
Salarios	1,973	2,778	3,030	3,287	3,610	3,469	3,492	3,349	3,011	52.6%	5.4%
- Docente	1,632	2,369	2,604	2,867	3,212	3,062	3,072	2,956	2,657	62.1%	6.3%
- Otros	341	409	427	420	397	407	420	394	354	3.7%	4.5%
Otros gastos	637	456	522	572	622	589	733	690	804	26.4%	3.0%
Inversiones	98	64	71	165	312	219	227	191	253	157.8%	1.3%
Secundaria	1,431	1,866	1,987	2,268	2,496	2,552	2,728	2,637	2,694	88.3%	8.2%
Gasto operativo	1,416	1,845	1,972	2,093	2,295	2,376	2,576	2,418	2,213	56.3%	5.7%
Salarios	1,209	1,683	1,819	1,965	2,163	2,235	2,430	2,239	2,064	70.8%	6.9%
- Docente	993	1,442	1,600	1,744	1,940	2,017	2,202	2,036	1,877	89.1%	8.3%
- Otros	216	240	218	221	224	219	228	203	187	-13.5%	-1.8%
Otros gastos	207	162	153	128	132	141	147	179	149	-27.9%	-4.0%
Inversiones	15	21	15	176	201	175	152	219	481	3,059.6%	53.9%

Tabla C13: Matriculación en escuelas públicas y privadas

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Crecim. '95 - '02	Indice prom. de crecim.
Preescolar	69,464	75,580	86,325	94,681	99,999	105,790	105,797	106,223	52.9%	6.3%
Pública	49,618	56,050	66,612	73,256	78,047	84,984	87,155	86,906	75.2%	8.3%
Privada	19,846	19,530	19,713	21,425	21,952	20,806	18,642	19,317	-2.7%	-0.4%
Escuela primaria	341,197	345,573	348,195	349,452	349,647	351,525	349,549	353,826	3.7%	0.5%
Pública	286,403	291,856	294,879	295,935	297,630	301,182	304,452	307,756	7.5%	1.0%
Privada	54,794	53,717	53,316	53,517	52,017	50,343	45,097	46,070	-15.9%	-2.4%
Escuela secundaria	202,158	209,316	213,236	221,138	229,597	241,193	254,741	269,045	33.1%	4.2%
Ciclo básico	114,358	118,714	121,381	125,295	130,602	136,871	142,102	146,608	28.2%	3.6%
Pública	92,390	97,351	99,959	104,014	108,032	114,771	120,226	125,387	35.7%	4.5%
Privada	21,968	21,363	21,422	21,281	22,570	22,100	21,876	21,221	-3.4%	-0.5%
Ciclo secundario	87,800	90,602	91,855	95,843	98,995	104,322	112,639	122,437	39.4%	4.9%
Pública	74,504	77,180	77,716	81,890	84,638	90,523	99,008	108,409	45.5%	5.5%
Privada	13,296	13,422	14,139	13,953	14,357	13,799	13,631	14,028	5.5%	0.8%

Tabla C8: PISA 2003 – Puntos por País

	Matemáticas	Lectura	Ciencia
Finlandia	544	543	548
Corea del Sur	542	534	538
Japón	534	498	548
Nueva Zelanda	523	522	521
OCDE Media	500	494	500
Polonia	490	497	498
España	485	481	487
Estados Unidos	483	495	491
Portugal	466	478	468
Grecia	445	472	481
Turquía	423	441	434
Uruguay	422	434	438
Tailandia	417	420	429
Mexico	385	400	405
Brasil	356	403	390

Fuente: OECD, 2004.

Tabla C15: Costo total del ciclo básico en escuelas privadas seleccionadas (en US\$ de julio de 2004)

Escuelas seleccionadas	Costo Total
Escuelas británicas	11,580
St. Patrick's College	7,809
Lycée Français	7,100
Christians	6,990
Deutsche Schüle	6,171
Promedio, excl. Esc. Británicas	7,018

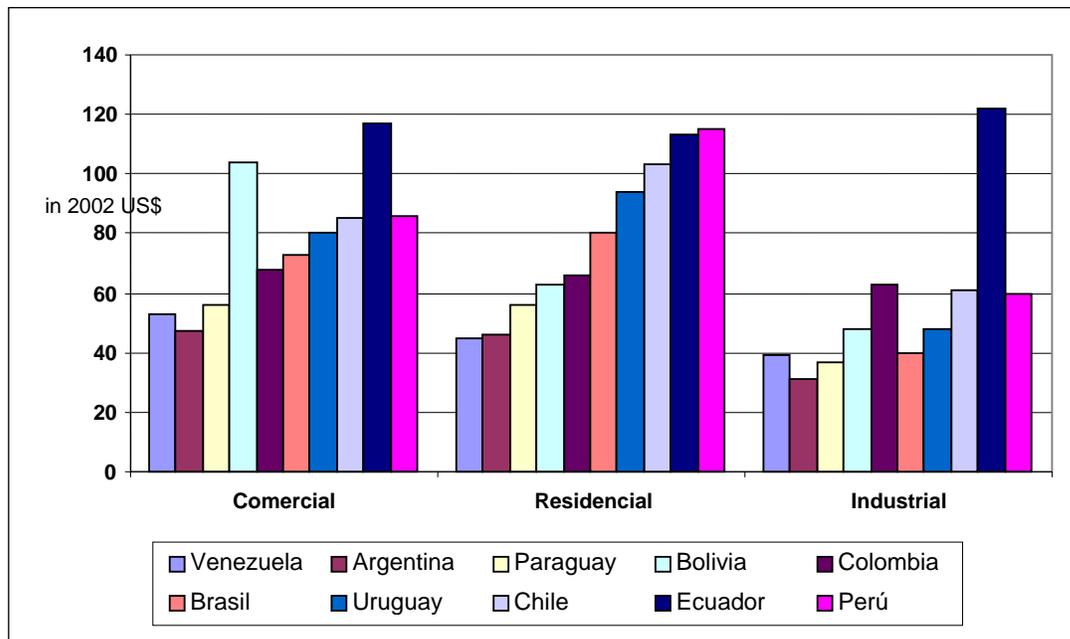
D. INFRAESTRUCTURA

**Tabla D1: Impuestos y transferencias netas de las empresas del estado al gobierno central
(en millones de \$)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos corrientes	4,674	6,617	9,861	14,422	20,774	25,991	29,581	32,172	36,135	37,870	41,137	53,294
<i>(Impuestos indirectos)</i>	956	1,184	1,785	2,989	4,364	5,604	6,367	6,538	7,611	7,789	8,555	11,723
Ingresos corrientes netos	3,719	5,433	8,076	11,433	16,409	20,387	23,214	25,634	28,524	30,081	32,582	41,571
<i>(Gasto corriente)</i>	2,490	3,706	5,496	7,511	11,321	13,406	14,041	16,327	19,389	18,396	20,827	26,970
Saldo corriente	1,229	1,727	2,580	3,922	5,088	6,980	9,173	9,307	9,135	11,685	11,755	14,601
<i>(Impuestos directos)</i>	87	166	228	612	1,091	1,590	2,295	2,535	2,614	2,569	2,675	3,038
<i>(Transf. Netas al gob.)</i>	41	151	515	331	366	1,306	1,548	2,366	2,763	2,894	4,151	2,399
<i>(Inversión neta de capital)</i>	726	1,245	2,092	1,903	2,556	3,167	3,753	3,527	3,443	4,130	2,243	3,655
Saldo global	376	165	-255	1,074	1,075	917	1,578	878	316	2,092	2,686	5,509
Transferencias/PIB (%)	0.1	0.3	0.6	0.3	0.2	0.6	0.7	1.0	1.1	1.2	1.6	0.8
Saldo global/PIB (%)	3.2	2.9	2.9	3.2	3.1	3.4	3.9	3.9	3.8	4.7	4.5	4.6
(Impuestos+Transfer./ Ingresos corrientes (%))	23.2	22.7	25.6	27.3	28.0	32.7	34.5	35.6	35.9	35.0	37.4	32.2

Fuente: Banco Central del Uruguay

Figura D1: Promedio de Precios de Electricidad en US\$/MWh



Fuente: CIER.

Tabla D3: Participación de mercado de productos de petróleo (Años seleccionados) (Porcentaje)

	1996	1999	2002
Nafta	21.9	19.3	19.8
Diesel (Gasoil)	40.2	37.8	47.1
Fuel Oil	23.5	28.8	16.7
Querosén y Jet Fuel	2.2	1.4	1.2
GLP y propano	8.5	8.5	12.6
Otros	3.7	4.2	2.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Tabla D1: Evolución del empleo en infraestructura SOEs (número)

Año	AFE	ANCAP	ANP	ANTEL	OSE	UTE	TOTAL
1993	2,391	4,610	2,574	7,112	5,887	9,884	32,458
1995	2,151	3,771	1,814	6,379	5,783	9,619	29,517
1996	2,058	3,292	1,534	5,966	5,780	8,741	27,371
1997	1,742	2,881	1,443	5,838	5,181	7,169	24,254
1998	1,728	2,855	1,328	5,868	4,906	7,119	23,804
1999	1,710	2,807	1,291	5,638	4,825	7,064	23,335
2000	1,677	2,721	1,252	5,856	4,655	6,515	22,676
2001	1,641	2,614	1,085	5,723	4,613	6,259	21,935
2002	1,637	2,639	965	5,487	4,623	5,908	21,259
Crecimiento 93-02 (%)	-31.5	-42.8	-62.5	-22.8	-21.5	-40.2	-34.5

Fuente: ONSC.

Tabla D2: Ventas / Empleado en SOEs Infraestructura (en millones de US\$)

Año	AFE	ANCAP	ANP	ANTEL	OSE	UTE	TOTAL
1993	3,670	137,865	18,334	47,828	19,259	43,340	270,296
1995	4,466	211,110	29,692	78,682	32,135	70,156	426,241
1996	4,925	275,251	34,468	102,349	35,790	86,307	539,090
1997	5,002	322,335	40,685	113,436	45,222	109,910	636,590
1998	5,675	316,592	42,954	125,157	45,686	116,466	652,530
1999	5,501	309,789	37,738	138,734	45,559	117,450	654,771
2000	4,928	373,816	36,241	134,657	45,559	124,854	720,055
2001	5,262	360,953	42,972	133,473	40,592	122,666	705,918
2002	3,190	265,873	35,396	87,375	27,458	85,672	504,964
Crecimiento 93-02 (%)	-13.1	92.9	93.1	82.7	42.6	97.7	86.2

Fuente: ONSC.

E. SERVICIO CIVIL

Tabla E1: Salario Promedio Mensual por Categoría de Empleado y Ministerio (2002)
(en miles de Pesos)

	A	B	C	D	E+F	K+L	P+Q
	University Graduates	Technician	Administrative Personnel	Specialized Personnel	Skilled Trade Personnel and Aux. Serv.	Military or Police Personnel	Political Personnel and Special Trust Positions
Presidency of the Republic	16.9	14.2	10.4	10.9	8.7	5.4	33.2
Ministry of National Defense	10.8	16.0	12.7	12.8	11.3	5.4	27.2
Ministry of the Interior	5.1	–	6.0	7.3	5.1	6.3	19.5
Ministry of Economy and Finance	20.3	15.2	13.4	14.1	10.9	–	19.6
M. of Livestock, Ag. and Fishing	13.5	10.6	6.9	10.3	6.2	15.8	23.5
M. of Ind., Energy and Mining	16.5	14.4	12.6	12.9	10.8	4.7	18.4
Ministry of Tourism	11.8	10.0	9.3	9.8	8.5	–	14.8
M. of Trans. and Public Works	20.7	14.0	9.9	10.3	6.6	9.3	21.8
M. of Education and Culture	17.1	13.4	9.9	10.7	7.3	3.2	16.2
M. of Labor and Social Security	12.1	8.7	9.6	11.3	9.0	4.7	21.0
M. of Hous., Reg. Plan. & Envir.	7.1	6.0	7.2	5.5	3.5	1.1	18.2
Ministry of Sport and Youth	5.3	5.4	4.9	5.3	4.3	3.4	20.5
AVERAGE	10.2	8.1	9.9	8.0	6.3	5.8	21.3

Source: CEPRE.

REFERENCIAS

- Alesina, A. and T. Bayoumi. 1996. "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from US States." NBER Working Paper No. 5614.
- Amarante, V. 2001. "Diferencias salariales entre trabajadores del sector público y privado. Documento de Trabajo 2/01, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- Amarante, V. and R. Arim. 2004. "Labor Market Regulations and Employment Outcomes in Uruguay: A Review, Draft Mimeo prepared for the World Bank.
- ANEP/MECAEP 2002: "Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y Matemática. 6° año Enseñanza Primaria – 2002. Primer informe. Devolución de resultados de la muestra nacional." Montevideo.
- ANEP/MEMFOD 2003a: "Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción. Serie Aportes para la reflexión y transformación de la Educación Media Superior." Cuaderno de Trabajo N° 22. Montevideo.
- ANEP/MEMFOD 2003b: "Censo Nacional de Aprendizajes en los Terceros Años del Ciclo Básico de Educación Media. Resultados y desafíos. Novena comunicación." Montevideo.
- ANEP/MESYFOD 2000: "Censo Nacional de Aprendizajes 1999 en terceros años del Ciclo Básico. Primer análisis de la prueba censal de lengua." Montevideo.
- ANEP/MESYFOD 2001a: "Segundo análisis de la prueba censal de lengua. La producción textual." Montevideo.
- ANEP/MESYFOD 2000: "El Plan 1996 en el Ciclo Básico. Un análisis comparativo costo-eficiencia." Cuadernos de trabajo N°V. Montevideo.
- Bayoumi, T., and B. Eichengreen. 1995. "Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization", IMF Staff Papers, 42: 32-48.
- Besley, T. and R. Kanbur. 1988. "Food Subsidies and Poverty Alleviation." Economic Journal No. 98. September.
- Besley, T. and S. Coate. 1991. "Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income." American Economic Review, Vol.81 (4).
- Blejer, M. I., and A. Cheasty. 1991. "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues." Journal of Economic Literature 29(4):1644–78.

- Braun, M., and M. Tommasi. 2002. "Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences." Paper presented at IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions, Oaxaca, Mexico, February.
- Brixi, H. 1998. "Contingent Liabilities: A Threat to Fiscal Stability." PREM Sector Unit (EASPR), World Bank, Washington, D.C.
- Brook, P. and Smith, S. eds. 2001. *Contracting for Public Services: Output-Based Aid and Its Applications*. World Bank. Washington D.C.
- Bucheli, M. "The Social Security Coverage in Uruguayan Employment: 1991-2002." ILO 2004.
- Carlson, I. and M. Payne. 2003. "Estudio Comparativo de estadísticas de empleo público em 26 países de América Latina y el Caribe" in *Red de Gestión y Transparencia de la política pública*. K. Echebarria (ed.). Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Estudios Diálogo Regional de Política. Washington D.C.
- Casacuberta, C. 2004. "An Analysis of Selected In-kind Social Assistance Programs in Uruguay." *Background Paper for Uruguay Sources of Growth Report, Poverty Reduction and Economic Management Department, Regional Office for Latin America and the Caribbean*. World Bank.
- Casares, L. 2004. "Análisis del Financiamiento y la Equidad del BPS." Paper prepared for the World Bank. June.
- Curry, J. 1993. "Welfare and the Well Being of Children: The Relative Effectiveness of Cash and In-Kind Transfers." NBER Working Paper No. 4539.
- da Silveira, P. and R. Queirolo. 1998. "Cómo Funciona la Educación Pública en Uruguay." Informe de Investigación 010. Montevideo, Ceres.
- Easterly, W. 1998. "When Is Fiscal Adjustment an Illusion?" World Bank Policy Research Working Paper No. 2109, Washington, D.C.
- Easterly, W. and Servén, L. (eds). 2003. *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*.
- Filgueira, F., B. Heredia, P. Narbondo, and C. Ramos. 2002. *La Economía Política de la Reforma Del Servicio Civil em Uruguay: los anos 90*. Inter-American Development Bank.
- Fiess, N. 2002. "Capital Flows, Country Risk and Contagion." World Bank Policy Research Working Paper No. 2943, December.
- Fiedler, John L. 2004. "Un Análisis de la Cobertura del Sector Salud con Énfasis Especial en las IAMCs (Basado principalmente en las ECHs de INE)" Presentación, Seminario:

“Opciones para la Reforma del Sector Salud” 14 y 15 de octubre de 2004. Ministerio de Salud Pública y Banco Mundial, Montevideo, Uruguay.

Forteza, A. 2004a. “Protección Social y el Crecimiento Económico en Uruguay.” *Presentation at World Bank Workshop “Obstacles and Opportunities for Growth in Uruguay’s Social Sectors”*, March, Montevideo.

----- 2004b. “Uruguay: Options for Pension Reform.” *Background Paper for Uruguay Sources of Growth Report, Poverty Reduction and Economic Management Department, Regional Office for Latin America and the Caribbean*, World Bank.

Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti, and E. Talvi. 1996. “Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness.” Mimeo. *Office of the Chief Economist*. Inter-American Development Bank.

Guinovart, Beatriz. 2002. “Diagnóstico Institucional de Servicio Civil: El Caso de Uruguay.” BID.

Heston, A., R. Summers and B. Aten. 2002. “Penn World Table Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP).” October. (<http://pwt.econ.upenn.edu/>).

INE (Instituto Nacional de Estadística). 2003. “Household survey at towns with over 5.000 inhabitants.” Uruguay.

Kaufmann, D., A. Kray, and M. Mastruzzi, M., 2003, *Governance Matters III*, World Bank.

Kharas, H., and D. Mishra. 2001. “Fiscal Policy, Hidden Deficits, and Currency Crises.” *In S. Devarajan, F. H. Rogers, and L. Squire, eds. World Bank Economists’ Forum*. World Bank, Washington, D.C.

Kopits, G. and S. Symansky. 1998. “Fiscal Policy Rules”, IMF Occasional Paper, No.162.

Levinson, A. “Balanced Budgets and Business Cycles: Evidence from U.S. States.” *National Tax Journal* 51 No. 1 (December, 1998): 715-32.

Licandro, G. 2000. “Las Reglas de Responsabilidad Fiscal en el Uruguay.” BCU Working Paper No. 01.

Mailhos, J.A. and S. Sosa. 1999. “El Comportamiento Cíclico de la Política Fiscal en Uruguay”. Trabajo Monográfico. Licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Medici, A. 2002. “Uruguay: Por una Buena Salud al Alcance de Todos.” (Estudio Uruguay-008) Banco de Desarrollo Inter-Americano, Washington DC.

- Mercer, W. and Associates. 2001. "Fondo Nacional de Recursos: Informe Final." Informe de Consultoría al FNR. Montevideo, Uruguay.
- Meerhoff, R. 2004. "Análisis del Financiamiento y de la Equidad en el Sector Salud - Informe Final." *Paper prepared for the World Bank.*
- Meerhoff, R. y C. Grau Pérez. 2003. "Fairness of Health Financing in Uruguay." Consultancy report prepared for the Inter-American Development Bank, Montevideo.
- Michelin, G. 1999. "Finanzas de los Gobiernos Departamentales en Uruguay." CERES. mimeo.
- Milesi-Ferretti, M. 2000. "Good, bad or ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting." IMF Working Paper No. 00/172.
- ONSC. 2002. *Informe sobre Funcionarios Públicos.*
- OPP, 2004. "El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003)", Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Asesoría Técnica en Políticas Sociales, Uruguay.
- Palacios, R., and M. Pallares-Miralles. 2000. "International Patterns of Pension Provision." Social Protection Discussion Paper No. 0009. *Social Protection, Labor Markets, Pensions, and Social Assistance.* World Bank, Washington, D.C. April.
- Pou Brito del Pino, G. 1999. "Causas y Consecuencias del Multiempleo Médico: Soluciones Posibles en el MSP." Monografía presentada en el Curso PDS del IEEM/Universidad de Montevideo.
- Ramos, A. 2004. "Políticas Públicas y Programas Privados para Enfrentar los Estilos de Vida Perjudiciales Asociados a las Enfermedades Crónicas: Dimensión Sanitaria y Económica." *Report prepared for the IADB,* Washington, D.C.
- Rígoli, F. (2000). "La Economía Política de los Recursos Humanos." Montevideo.
- SSA, 2004. "Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2002, and The Americas, 2003." Social Security Administration, Office of Policy, Office of Research, Evaluation and Statistics, United States.
- Schick, A. 2004. "State Modernization in Uruguay." *Report Prepared for the IADB,* Washington D.C.
- Schiavo-Campo, S. 1996. "Reforming the Civil Service". *Finance & Development.* Washington D.C.
- Schiavo-Campo, S. et al. 1997. *Government Employment and Pay: a Global Perspective.* World Bank. Washington D.C.

Suescun, R. 2004. "Procyclical Fiscal Policy in Latin America: Where do we stand?" LAC Regional Study, Office of the Chief Economist, World Bank.

Talvi, E., and C. Vegh. 2000. "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy." NBER Working Paper No. 7499, January.

Trylezinski, F. 2001a. "Cuentas Nacionales en Salud Año 2000". Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR. *Paper prepared for the FISS Project*. Ministry of Public Health - World Bank. Uruguay.

Velásquez, M. 2003. "Seguros de Desempleo, Objetivos, Características y Situación en América Latina." *Serie Financiamiento del Desarrollo No.133*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

Vigorito, A. 2005. "El impacto de las asignaciones familiares sobre la pobreza y la distribución del ingreso en los años recientes." Mimeo. UNICEF/UdelaR.

Wodon, Q. 2000, "Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean." World Bank Technical Paper, No. 467.

World Bank. 2003a. "Argentina: Reforming Policies and Institutions for Efficiency and Equity of Public Expenditures." Report No. 25991-AR. September. Washington D.C.

World Bank. 2003b. "Uruguay Poverty Update." Report No. 26223-UY, Washington D.C.

World Bank. 2005. "Uruguay: Source of Growth: Policies for Human Capital Development, Integration, Competition and Innovation." Report No. 31737-UY. Washington, D.C.