

Análisis del Gasto Público Social en tiempos de pandemia

Octubre de 2021



Apoya



Introducción

De acuerdo al monitor del Centro de Ciencia e Ingeniería de Sistemas (CSSE) de la Universidad Johns Hopkins (JHU)¹ la COVID-19 se ha cobrado más de 5 millones de vidas a nivel mundial. En nuestro país, la cifra supera los 6 mil fallecidos a la fecha de hoy.

Los primeros casos de COVID-19 en Uruguay se informaron el 13 de marzo de 2020. De manera inmediata el gobierno decretó la emergencia sanitaria y adoptó un serie de medidas de salud pública, tendientes a evitar la propagación del virus; desalentando la movilidad y las concentraciones; y exhortando a la población el uso de artículos de protección e higiene.

Es muy difícil estimar cuántos recursos son necesarios para afrontar una pandemia. También resulta dramático, el temor que despierta sobre la población y los gobiernos, en tanto, la propagación del contagio es exponencial (crece de forma muy acelerada) haciendo correr el riesgo de saturar los centros asistenciales -en especial las camas de cuidados intensivos necesarios para el tratamiento en los casos más graves- lo que pone en riesgo no solo las posibilidades de atender la población afectada, sino que amenaza con hacer colapsar el sistema sanitario.

Como consecuencia de ello, la mejor recomendación -formulada desde los científicos especializados- es el distanciamiento físico, es decir, la reducción de la movilidad que evite el contacto con otras personas. Sin embargo, forzar o restringir la movilidad, provoca el enlentecimiento de la actividad o en casos extremos su parálisis. Es decir, que en definitiva se presenta un dilema para los gobiernos, combatir la pandemia pero evitando entrar en recesión económica.

Dicho de otra manera, la crisis sanitaria provocada por la aparición del COVID-19, tensiona las posibilidades de una crisis económica y social si no se logra un equilibrio. No hay dudas que nuestro país, no logró administrar correctamente ese equilibrio. No

¹<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

haber actuado a tiempo y con las medidas acordes a la gravedad de la situación, agrava la situación o en el mejor de los casos, dilata en el tiempo las posibilidades de éxito.

El equilibrio es tan fino, que requiere ponderar y anticiparse. En consecuencia, al igual que el resto del mundo nuestro país registró, durante el año 2020, una importante recesión económica a causa de la Pandemia; la cual tuvo impactos no solo sobre el desempeño económico, sino desde el punto de vista del bienestar social; que obligó al gobierno -recientemente electo- a adoptar otra serie de medidas tendientes a mitigar la crisis social; que implicarían destinar recursos públicos; poniendo en tensión los objetivos económicos y las prioridades sociales.

Recursos Destinados

Así pues en el marco de la pandemia la mayoría de los países del mundo decidieron, destinar mayores recursos aún significando mayores niveles de endeudamiento (sopena de mayores niveles de déficit fiscal). Todos priorizaron la necesidad de brindar mayores niveles de cobertura asistencial, más allá de los recursos que supusiera.

Nuestro país en cambio, no solo vio limitada o restringida sus posibilidades de mayor gasto público, con la creación de una regla fiscal sobre el gasto presupuestal, en el marco de la recientemente aprobada Ley de Urgente Consideración (LUC); sino que ha señalado haber podido “ahorrar” evitando mayores niveles de déficit fiscal, privilegiando sus objetivos macroeconómicos por encima de las necesidades sociales demandadas.

En efecto, fuimos uno de los países que menos recursos públicos destinó al combate de la pandemia durante el año 2020. De acuerdo a la información publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su Monitor de medidas fiscales nacionales en

respuesta a la pandemia COVID-19², nuestro país destinó recursos públicos equivalentes a 1,0% en términos del PIB; muy por debajo del promedio mundial y de la región.

Tabla 1: Recursos Públicos destinados al COVID

(Como % del PIB)

Promedio Mundial	6,2
Países G20	9,4
Economías Avanzadas	8,4
Economías Emergentes	3,3
EEUU	2,4
Italia	35,3
Alemania	27,8
Francia	15,2
Japón	28,3
América Latina	3,5
Argentina	2,6
Brasil	6,2
Bolivia	11,2
Chile	2,5
Colombia	5,4
Perú	9,6
Paraguay	0,3
Uruguay	1,0
Promedio Bajos Ingreso:	0,7

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI

Las explicaciones que explicaron este magro despliegue de recursos públicos, estuvo asociada a la intención del gobierno de ir implementando medidas que le permitirán por un lado combatir la pandemia, pero por otro, “mantener prendido los motores de

²<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

la economía". Lo cierto es que se llevaron a cabo medidas, que resultaron insuficientes tanto en alcance, como en montos.

Presupuesto Nacional y Pandemia

En la medida que transcurrieron los primeros meses de la emergencia sanitaria y se evaluaban los resultados de las primeras medidas implementadas por el gobierno; se desarrollaba en forma simultánea, la discusión del Presupuesto Nacional quinquenal.

El Presupuesto Nacional es el instrumento de política económica y social más importante de un gobierno. Contrario a lo que muchos piensan, el objetivo más importante de un Presupuesto es social puesto que es la manera en como redistribuyen los recursos para hacer el bien común. Un presupuesto sano debe considerar los problemas sociales y económicos del país y el entorno en que se desenvuelve. Es el plan de acción del gobierno, donde se establecen cuales serán los gastos que enfrentará y cuáles son los recursos con que se contará para hacerlo.

La Ley de Presupuesto Nacional contiene el total de los ingresos y gastos contemplados para el correspondiente ejercicio fiscal. Su importancia radica que en ella se van concretando los principales objetivos que el gobierno pretende alcanzar en un período determinado, así como los recursos que se requieren para financiar el gasto del cumplimiento de estos objetivos.

Como ya se dijo, el presupuesto no sólo es un instrumento de planificación financiera, sino social y tiene que ver con la vida diaria de personas y empresas. Por ello es importante que la ciudadanía conozca los detalles del contenido de esta importante ley: su proceso de aprobación, las entidades que participan y su importancia como instrumento de gestión de los recursos de todos los ciudadanos.

El presupuesto es un programa quinquenal, que entra en vigencia al segundo año de asumir un nuevo gobierno. Durante el primer año, el Poder Ejecutivo lo formula y el

Poder Legislativo lo sanciona; es decir, que su elaboración y discusión se desarrolló en el marco de la pandemia. En este sentido, era dable esperar, que su contenido pusiera el énfasis su combate. Por todo lo dicho, dando cuenta de las medidas de política tendientes a dar respuesta a la situación sanitaria, económica y por sobretodo, social.

Por otro lado, luego de aprobada la Ley de Presupuesto, y en virtud, de nuevos escenarios macroeconómicos o de coyuntura nacional, el Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, presenta al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo allí proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos, y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.

No hay duda que el Presupuesto estuvo signado por la pandemia; y que la Rendición de Cuentas posterior, una evaluación de lo actuado. Es decir, que la Rendición de Cuentas recientemente aprobada permita un análisis detallado de lo actuado, o sea, permite evaluar y valorar el éxito o fracaso, de las medidas implementadas en el marco del combate a la pandemia.

Particularmente ese análisis obliga a detenernos en un estudio pormenorizado de los montos y destinos de las distintas medidas llevadas a cabo y su impacto sobre los objetivos perseguidos. En ese sentido, y en virtud, de los fines y cometidos sociales del Presupuesto poniendo el énfasis en el Gasto Público Social.

Medidas Implementadas

El gobierno anunció una serie de medidas económicas para enfrentar la crisis. En lo que respecta al monto total de recursos que se proyectó destinar a enfrentar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, se produjo un aumento importante en términos de cuál era el punto de partida, esto es de 540 millones de dólares anunciados el 2 de marzo a los 900 millones anunciados con posterioridad.

Tabla 2: Medidas Implementadas³

Económicas	Laborales	Sociales
Extender instrumento de Garantías (SIGA)	Extender el Seguro de desempleo parcial	Duplicación del monto de asignaciones familiares no contributivas
Mejorar las condiciones de garantía de los créditos para las PYMES	Continuidad en el otorgamiento de prórrogas	Incremento del 60% del monto para Canasta Alimenticia
Alivio en la carga tributaria para PYMES (IRAE/IP) y facilidades de pago		Inversión adicional de U\$S 4,5 millones apoyo ollas populares
Medidas específicas de apoyo a los monotributistas		Inversión de U\$S 4,5 millones para atender a personas en situación de calle

Fuente: elaboración propia

Esto respondió al notorio agravamiento de la situación sanitaria y económica, así como al reclamo de distintos sectores sociales y políticos. De todas formas, hay que resaltar que el monto, si se hace una comparación a nivel internacional, fue aún, muy insuficiente (menos de 2% del PBI cuando los países de ingreso medio aumentaron su déficit en promedio 5,5% el año pasado). También parece insuficiente si tomamos en cuenta que el año anterior, se destinaron 711 millones de dólares, según informe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los efectos de la pandemia habían sido mucho menores que en el momento que se llevaron adelante.

En lo que refiere a las medidas tributarias y de rebajas destinadas a empresas, es complejo calibrar su alcance e impacto, aunque podemos hacer algunos comentarios. Las medidas anunciadas, se dijo tenían como universo de aplicación limitado a 8.000 empresas (porque son medidas básicamente sectoriales). Para estos sectores seguramente algunas de ellas serán importantes, como por ejemplo la exoneración de aportes patronales por todo el semestre o la rebaja del importe fijo de UTE

³ Véase también el informe: “Medidas anunciadas por el gobierno a un año de su asunción: Síntesis y comentarios preliminares”. Equipo de investigación Instituto Cuesta Duarte. Marzo 2021 <https://cuestaduarte.org.uy/documentos-y-publicaciones/medidas-anunciadas-por-el-gobierno-un-ano-de-su-asuncion>

(electricidad). Las otras medidas son de alivio financiero o acceso al crédito, no implican una transferencia de recursos desde el gobierno.

También se anunciaron rebajas de UTE más general (a todas las PYMES, no solo a los de estos sectores) considerando el nivel de consumo, lo cual parece razonable. Según el Ministerio de Industria y Energía (MIEM) serían 37.000 empresas pequeñas beneficiadas. No existió ninguna medida nueva de reducción de tarifas a los hogares, salvo algunas excepciones (bono de 10 GB para internet). Todas las medidas llevadas a cabo fueron sobre tarifas a empresas.

Respecto a las medidas laborales, se continuaron en la línea de flexibilización del seguro de paro, aunque no se consideraron otros planteos referidos a esta herramienta (por ejemplo, aumentar su monto mínimo).

La novedad fue la implementación de un subsidio para trabajadores informales, aunque nuevamente limitado a los sectores más afectados (trabajadores de la cultura, ahora se amplía al turismo, eventos, algunos del transporte); este subsidio abarcaría 8.000 trabajadores informales, la cifra parece muy baja si tenemos en cuenta que en total hay más de 350.000 trabajadores informales (más los que perdieron su fuente de trabajo el año pasado y pasaron a ser inactivos) aunque es cierto que muchos de ellos pueden continuar con sus actividades. También es insuficiente en cuanto al monto; y abarcan en total 20.000 personas si sumamos a los monotributistas del MIDES que cobraban subsidio de igual monto.

Por su parte, las transferencias sociales (AFAM-PE y canasta alimenticia) se duplicaron en abril, mayo y más tarde en junio. A los efectos de cuantificar su impacto, un hogar promedio que cobra AFAM-PE cobraba \$3.000 mensuales, ahora con la duplicación pasarían a ser \$6.000 todos los meses de abril a junio, si además cobra la TUS llega a los \$9.000, total para el hogar por mes. Las canastas alimentarias las reciben personas que no obtienen asistencia del MIDES u otra prestación del Estado, pasan a ser \$2.400 mensuales, si es un hogar con dos adultos y ambos lo tramitan llegan a \$4.800.

Tabla 3: Ampliación de las Medidas implementadas para el combate al COVID. (Véase anexo)

Principales Medidas Aplicadas
Líneas de Crédito y Fondos de Garantía
Aplazamiento de vencimientos y subsidios a MIPYMES
Ampliación y flexibilización del régimen de Seguro de Desempleo
Baja de Encajes
Subsidio a Monotributistas
Tarjeta Uruguay Social (TUS)
Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE)
Canasta adicional de Alimentos
Fondos MIDES situación de calle
Trabajadores Informales
Subsidio de Enfermedad
Postergación de Vencimientos

Fuente: elaboración propia en base a IECON

Las medidas anunciadas recogieron en parte los planteos que desde los movimientos sociales y políticos: de implementar una renta básica o ingreso temporal en el marco de la emergencia sanitaria para la población más vulnerable. El gobierno si bien propuso un subsidio -resulta muy por debajo de lo necesario y de corto alcance.

Cabe decir, que fue correcta la dirección de las medidas en tanto, buscaron “dar aire” a los sectores más afectados, aliviando la carga impositiva y favoreciendo sus posibilidades crediticias o de financiamiento de modo de poder seguir operando, sin embargo, fueron medidas de contención, y no de reactivación. Desde el punto de vista fiscal, se movilizaron recursos, incluso se recurrieron a líneas de crédito contingente.

Las principales medidas como fue mencionado procuraban flexibilizar el seguro de desempleo (0,8% del PIB), asistir a los grupos vulnerables ampliando las canastas de asistencia (0,2% del PIB) y aumentar las prestaciones de licencia por enfermedad para los trabajadores (0,1% del PIB). Ciertamente a partir de mediados de junio de 2020 se extendió el apoyo (fomento) a empresas (aproximadamente 1/3 del salario mínimo nacional) durante tres meses por cada contratación. Asimismo, a los efectos de obtener una nueva fuente de financiamiento, el gobierno implemento un “impuesto transitorio de emergencia” para los funcionarios públicos de mayores ingresos.

En efecto se constituyó un “Fondo Coronavirus” que además de incluir estos ingresos dispuso de otras como el Impuesto Adicional de Asistencia al Seguro Social (IASS), las utilidades del Banco República (BROU) y de la Corporación Nacional de Fomento.

En la medida que la emergencia sanitaria se extendió y la situación se vio agravada, el gobierno anunció en marzo de 2021 la extensión de las medidas: incluida la extensión de las garantías crediticias y el seguro de desempleo, desgravación fiscal para las pequeñas empresas; aumento de la asistencia a los más vulnerables; y extensión de incentivos a la inversión. En abril de 2021, el gobierno anunció un gasto adicional del orden de 900 millones de dólares (1,6 por ciento del PIB) en medidas relacionadas con Covid durante 2021.

Por otro lado, el gobierno también implementó otra serie de medidas monetarias intentando mantener un nivel de liquidez reduciendo temporalmente los encajes; de manera de poder inyectar al sistema financiera por otra vía, recursos por el orden de 150 millones de dólares; esto le permitió mayor holgura para las obligaciones que enfrentada y le permitió relajar los pagos de préstamos para hogares y empresas.

Incluso el fondo aplicado para la garantía para PYMES que pasó de 50 a 500 millones de dólares buscaba garantizar los préstamos a las PYMES hasta por 2.500 millones de dólares -aunque cabe destacar que esto no tiene impacto en las cuentas públicas-.

En lo concreto, analizaremos de qué forma las medidas implementadas alcanzaron los objetivos esperados en materia social.

Por lo tanto, resta analizar en forma comparativa lo planificado con lo logrado, es decir, lo esperado con sus resultados concretos. Para ello, se requiere la información que figura en el Presupuesto Nacional y su correspondiente Rendición a los efectos de cuantificar su impacto en términos reales.

No obstante y sin perjuicio de lo anterior, vamos a focalizarnos en los recursos destinados al denominado Gasto Público Social (GPS).

Gasto Público Social (GPS)

El gobierno advierte una reducción del déficit fiscal del orden de 660 millones de dólares. Sin embargo, a los gastos del “Fondo Covid” en el entorno de 700 millones de dólares, el gobierno agrega aproximadamente 500 millones de dólares del Sistema de Garantías (SIGA), que en realidad, como fue señalado, es una garantía del Estado para que las empresas accedan a préstamos; por lo tanto, no constituye un gasto, sólo lo será en un futuro si las empresas no pagan, cosa muy poco probable.

Por otro lado, el gasto contabilizado a cuenta del “Fondo Covid” existen problema en la forma que se computan algunos rubros: por ejemplo, cuando se computan 17 millones de dólares, referidos a la licencia de la construcción, se deberían en realidad contabilizarse sólo 5 millones, dado que el BPS recuperará el 70% de este gasto, tal cual lo establece el acuerdo de partes (convenio colectivo). A la vez, se computa también la renuncia fiscal asociada a la menor recaudación del BPS a causa de la pandemia.

Más allá de los malabares contables es un dato de la realidad que nuestro país, es uno de los países que menos ha gastado para evitar las consecuencias económicas y

sociales de la pandemia. Incluso dando por válido lo registrado en el “Fondo Covid”, el gasto para hacer frente a la pandemia equivale apenas entre el 1,3% - 1,6% del PIB.

Ciertamente es, que el gasto público ha sufrido una caída en términos reales, con el fin de reducir el nivel de déficit fiscal. De hecho, antes de que ingresará el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 -incluso antes de anunciarse la emergencias sanitaria- se decretó un tope de ejecución para el año 2020 del 85% de los créditos comprometidos del año anterior; es decir, se obligaba a los organismos del Estado, hacer un abatimiento del gasto público del 15%. Veamos cómo se traduce esto.

Definir el GPS no resulta evidente ni inmediato, en realidad puede verse como el resultado de lo que cada sociedad ha ido reputando históricamente como “social”. Por ejemplo, ello implica *“determinada concepción, típica de cada país momento histórico, sobre los deberes del Estado y los derechos sociales, así como sobre los actores y sectores de la población que son “objeto” de la política social y sobre aquellos que tienen la responsabilidad de articularla”* (Turtolla, L., 2003).

Si bien la definición habitual de GPS está conformada por cinco grandes rubros: Educación, Salud, Seguridad y asistencia social, Vivienda, y Otros gastos sociales. A los efectos de nuestro análisis en el marco de la pandemia seleccionaremos solo los primeros tres: Educación, Salud y Vivienda; sin perjuicio de alguna referencia adicional.

Mencionar, a modo de introducción que de acuerdo a un informe de la CEPAL⁴ entre 2005 y 2015 el Gasto Público Social (GPS) en Uruguay se duplicó en términos reales, con una tasa de crecimiento anual promedio de casi 7,5% (Pedetti et al, 2018). Sin embargo la apropiación o beneficio no impacta por igual en todos. Por lo tanto, resulta fundamental analizar si la apropiación del gasto se corresponde con la matriz de riesgo de la población.

⁴“Gasto Público Social: Un Análisis Territorial”. Documento preparado por Maira Colacce y Julieta Zurbrigg, Consultoras de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, bajo la supervisión de Verónica Amarante (2020).

En efecto, a pesar de heredar una matriz de protección social fortalecida por las administraciones anteriores que le permitieron, en los inicios de la pandemia, dar una respuesta contundente a la situación sanitaria y disponer de la posibilidad de llegar rápidamente a los hogares de menores recursos, durante el año 2020 tuvo la peor respuesta a los efectos sociales de la pandemia en toda la región.

Pese a estas fortalezas heredadas, la estrategia del gobierno fue minimizar los recursos destinados a salvaguardar a los hogares más frágiles, con transferencias monetarias que le permitieran a esas personas, transitar la caída de los ingresos, derivada de los problemas asociadas a la pérdida de empleo, o el envío al seguro de desempleo.

De igual manera, aquellas empresas duramente afectadas por el shock (en particular MIPYMES) y que explican más del 90% del empleo, recibieron escasos apoyos para mantener la producción y el empleo, lo que determinó que en el 2020 más de 10.000 de este tipo de empresas tuvieran que cerrar. De modo tal, que bajo cualquier comparación internacional -como la presentada por el FMI- nuestro país figura entre los países que menos recursos destinó en el combate a la crisis.

En números, Uruguay invirtió en el año 2020 -a través del Fondo Covid- 727 millones de dólares en 2020 para atender la emergencia sanitaria. Sin embargo, si descontamos la resignación de aportes, que claramente no constituye un gasto, y los recursos destinados a políticas sanitarias, el gasto público en medidas de apoyo social, laboral y productivo fue de 471 millones de dólares. Dicho apoyo apenas alcanza al 0,8% del PIB.

Los recursos destinados específicamente a políticas sociales en apoyo a sectores vulnerables imputados al Fondo Covid ascendieron a menos de 150 millones de dólares. En el mismo período, el gobierno sobrepasó en 0,3% del PIB su meta fiscal, lo que representa aproximadamente unos 140 millones de dólares.

Esto implica que el gobierno dispuso de casi el doble de recursos para destinar a políticas sociales, pudiendo evitar el aumento de la pobreza⁵, a pesar de ello, optó cumplir sus objetivos fiscales.

Veamos la estructura de las asignaciones presupuestales entre 2019 y 2020. Si se comparan los grado de ejecución de los recursos asignados en el última año del Presupuesto Nacional (2014-2019) correspondiente al gobierno anterior, con el correspondiente al primer año del nuevo gobierno del Presupuesto Nacional (2020-2024) se aprecia un caída en términos reales de 2,0%.

Se observa que descontado el efecto precio, prácticamente todos los incisos (unidades programáticas) caen con la única excepción del Ministerio de Salud Pública (MSP). Esta caída responde en primer lugar, al decreto referido anteriormente y al “recorte” en gastos de funcionamiento e inversiones, salvo contadas excepciones. Cabe señalar que la caída en dólares es aún mayor, en el orden, de 18%.

⁵La proporción de personas bajo la línea de pobreza se ubicó en 11,6%, lo que equivale a 409.000 personas en esta situación. Esto representa un incremento de 100.000 personas en comparación con el año 2019

Tabla 4: Presupuesto Nacional

(Variación nominal y real)

Nro	INCISO	Ejecución 2019	Ejecución 2020	Nominal	REAL
2	Presidencia	5.913	5.121	-13,4%	-21,1%
3	MDN	19.026	20.226	6,3%	-3,1%
4	MINT	31.160	34.135	9,5%	-0,2%
5	MEF	7.099	7.041	-0,8%	-9,6%
6	MRREE	4.570	4.125	-9,7%	-17,8%
7	MGAP	3.881	3.820	-1,6%	-10,3%
8	MIEM	1.079	1.034	-4,2%	-12,7%
9	MINTUR	636	526	-17,3%	-24,6%
10	MTOP	13.239	13.584	2,6%	-6,5%
11	MEC	4.246	3.875	-8,7%	-16,9%
12	MSP	3.220	4.009	24,5%	13,4%
13	MTSS	1.053	1.084	2,9%	-6,2%
14	MVOTMA + MA	11.028	10.654	-3,4%	-12,0%
15	MIDES	9.802	10.624	8,4%	-1,3%
16	Poder Judicial	7.350	7.262	-1,2%	-10,0%
17	TC	660	690	4,5%	-4,8%
18	CE	1.391	1.336	-4,0%	-12,5%
19	TCA	184	192	4,3%	-4,9%
25	ANEP	71.406	76.003	6,4%	-3,0%
26	UDELAR	17.878	19.031	6,4%	-3,0%
27	INAU	14.124	14.745	4,4%	-4,9%
29	ASSE	39.724	42.430	6,8%	-2,7%
31	UTEC	817	887	8,6%	-1,1%
32	INUMET	295	293	-0,7%	-9,5%
33	FISCALIA	1.355	1.458	7,6%	-2,0%
34	JUTEP	30	28	-6,7%	-15,0%
35	INISA	2.098	2.226	6,1%	-3,3%
	Int. y Gastos Deuda	57.817	66.079	14,3%	4,1%
	Subsidios y Subv.	13.468	12.800	-5,0%	-13,4%
	Transf. Seg. Soc.	137.155	152.873	11,5%	1,5%
	Diversos Créditos	100.424	108.023	7,6%	-2,0%
	Poder Legislativo	4.987	5.280	5,9%	-3,5%
	SUMA TOTAL	587.115	631.494	7,6%	-2,0%

Fuente: elaboración propia en base a CGN y el INE

Si nos detenemos a observar los incisos vinculados con el GPS (Enseñanza, Salud y Vivienda) se aprecia que la caída es aún mayor.

Tabla 5: Enseñanza y Salud(a valores de 2020)

(Variación nominal y real: medido en millones de pesos y dólares)

ENSEÑANZA

Nro	INCISO	Asignación 2019	Ejecución 2019	% Ejecut	Asignación 2020	Ejecución 2020	% Ejecut	Nominal	REAL
25	ANEP	72.173	71.406	98,9%	77.440	76.003	98,1%	6,4%	-3,0%
26	UDELAR	18.069	17.878	98,9%	19.252	19.031	98,9%	6,4%	-3,0%
31	UTEC	886	817	92,2%	908	887	97,7%	8,6%	-1,1%
	Enseñanza	91.128	90.101	98,9%	97.600	95.921	98,3%	6,5%	-3,0%
	SUMA TOTAL	603.567	587.115	97,3%	655.130	631.494	96,4%	7,6%	-2,0%

25	ANEP	2.045	2.023	98,9%	1.842	1.808	98,1%	-10,6%	-18,6%
26	UDELAR	512	506	98,9%	458	453	98,9%	-10,6%	-18,5%
31	UTEC	25	23	92,2%	22	21	97,7%	-8,8%	-16,9%
	Enseñanza	2.582	2.552		2.322	2.282		-10,6%	-18,5%
	SUMA TOTAL	17.098	16.632	97,3%	15.587	15.025	96,4%	-9,7%	-17,7%

SALUD

Nro	INCISO	Asignación 2019	Ejecución 2019	% Ejecut	Asignación 2020	Ejecución 2020	% Ejecut	Nominal	REAL
12	MSP	3.358	3.220	95,9%	4.403	4.009	91,1%	24,5%	13,4%
29	ASSE	40.037	39.724	99,2%	42.617	42.430	99,6%	6,8%	-2,7%
	Salud	43.395	42.944		47.020	46.439			
	SUMA TOTAL	603.567	587.115	97,3%	655.130	631.494	96,4%	7,6%	-2,0%

12	MSP	95	91	95,9%	105	95	91,1%	4,6%	-4,7%
29	ASSE	1.134	1.125	99,2%	1.014	1.010	99,6%	-10,3%	-18,3%
	Salud	1.229	1.217		1.119	1.105		-9,2%	-17,3%
	SUMA TOTAL	17.098	16.632	97,3%	15.587	15.025	96,4%	-9,7%	-17,7%

Fuente: elaboración propia en base a CGN y el INE

Por su parte, analizar el desempeño de “Vivienda” implica integrar otros componentes asociados al área. En ese caso, se compone del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), es decir, los recursos destinados a la vivienda nueva, la mejora de stock como los

fondos de MEVIR, como así también el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB). De acuerdo a los datos de la Contaduría General de la Nación (CGN) la caída es cercana al 12%.

Tabla 6: Vivienda (a valores de 2020)

(Variación medido en millones de pesos)

Área Vivienda	Ejecución 2019	Ejecución 2020	Variación
VIVIENDA NUEVA	6.805	6.209	-8,8 %
MEJORA DE STOCK	258	103	-60,1 %
JUBILADOS	1.007	802	-20,4 %
PMB	294	361	22,6 %
VARIOS	26	21	-19,0 %
JUNTOS	724	660	-8,9 %
MEVIR	1.058	819	-22,6 %
VIVIENDA	10.173	8.975	-11,8 %

Fuente: elaboración propia en base a CGN y el INE

Según lo presentado en el Tomo 1 de la Rendición de Cuentas, al monto que legalmente le hubiese correspondido al FONAVI por los ajustes, lo llevaron al 85% según el abatimiento determinado por el decreto 90/2020. Esto, dadas las disposiciones legales (artículo 81 de la Ley Nº 13.728, de 17 de diciembre de 1968 y actualizaciones) implica que el 15 % de las inversiones del FONAVI que no se ejecutó contribuyeron entonces al cumplimiento de las metas fiscales

Aplicado el decreto, la asignación presupuestal que tendría que haber sido de 10.173 millones de pesos, es decir, equivale a un recorte de 1.198 millones de pesos (aproximadamente 28 millones de dólares).

En síntesis, la aplicación del decreto supuso un abatimiento del crédito en términos nominales otros 312 millones de pesos. Por tanto, la asignación presupuestal del FONAVI en 2020 disminuyó nominalmente (de 10.173 a 8.975), lo que implica en términos reales una caída del 11,8%.

El FONAVI⁶ no sólo no aumentó según lo dispone la ley, sino que cayó en términos nominales y reales. Teniendo en cuenta todas las fuentes de financiamiento del MVOT (Rentas Generales y FONAVI) en 2020 el gasto cayó en términos reales un 12%.

La caída se evidencia en términos relativos con una caída de la inversión en vivienda medida tanto en su relación al PBI como en la proporción del gasto público. El porcentaje de la inversión en vivienda respecto al PBI pasó de 0,6% en 2019 a 0,5% en 2020. (Un PBI que a su vez se contrajo un 5,9% en 2020). Asimismo, respecto al presupuesto ejecutado, éste pasó de una participación del 1,9% en 2019 al 1,7% en 2020 sobre el total.

A modo de síntesis, el Presupuesto Nacional y la recientemente aprobada Rendición de Cuentas estuvo signada por la caída en términos reales en general (-2,0%), y muy en particular en lo que tiene que ver con el GPS sin considerar el MIDES, en aproximadamente -5,0%.

Por su parte, a pesar de las asignaciones originales prevista en el Presupuesto Nacional, varios ministerios fueron reforzados a partir de un fondo extraordinario, de carácter temporal mientras dure la emergencia sanitaria, por lo que sus efectos son coyunturales. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) fue el inciso que recibió más recursos provenientes de dicho fondo denominado “Fondo COVID” -herramienta creada y destinada exclusivamente a los gastos del Estado ante la emergencia sanitaria-.

De acuerdo a la información brindada por el MEF, dicho Fondo utilizó aproximadamente 700 millones de dólares en 2020⁷, lo que equivale a 1,4% del PIB.

⁶ La caída en las asignaciones y ejecución presupuestal en 2020 tiene su correspondencia directa con el entretimiento y/o interrupción en la ejecución de los programas. Las soluciones habitacionales terminadas disminuyeron en la mayoría de los programas así como también lo hacen las que se mantienen en ejecución. Estos datos reflejan la menor inversión realizada en 2020 comparada con años anteriores. Por otro lado, el Programa Cooperativas: se iniciaron 1.940 viviendas en 2019 y solamente 1.340 en 2020 (una caída del 30%), pero además, un 50% de las cooperativas en 2020 escrituraron antes del 1º de marzo.

⁷ <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/fondo-coronavirus>

Algunos de los cuales fue (re)distribuido, reforzando algunas de las asignaciones previstas.

Tabla 7: FONDO COVID

INCISO	U\$S	Incidencia
<i>Presidencia</i>	0,5	0,1 %
<i>MDN</i>	0,6	0,1 %
<i>MINT</i>	0,5	0,1 %
<i>MEF</i>	1,3	0,2 %
<i>MRREE</i>	0,0	0,0 %
<i>MTOP</i>	19,6	2,8 %
<i>MSP</i>	21,6	3,0 %
MIDES	106,7	15,0 %
<i>Udelar</i>	0,0	0,0 %
<i>INAU</i>	0,0	0,0 %
ASSE	25,9	3,6 %
BPS	534,0	75,1 %
Otros	0,1	0,0 %
TOTAL	710,7	100,0 %

Fuente: elaboración propia en base a MEF

Las principales erogaciones desde el Fondo COVID como se aprecia fueron para el Banco de Previsión Social (BPS) en lo que refiere al Subsidio por Desempleo (U\$S 237 millones), las Asignaciones Familiares (U\$S 30 millones) y el Subsidio por Enfermedad (U\$S 26 millones); para el MIDES en la Canasta Alimenticia por TuApp (U\$S 72 millones) y el Complemento de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) (U\$S 26 millones); y finalmente ASSE fundamentalmente en medicamentos, material quirúrgico y gastos de prevención asociados al Covid (U\$S 880 millones).

De acuerdo a los refuerzos “presupuestales” a través del Fondo COVID tiene efectos sobre el total que implican caídas distintas a las originales previstas en la comparación entre ejecuciones presupuestales 2020/2019 a valores actualizados, como se puede apreciar a continuación.

Tabla 8: Gasto Público Social (sin MIDES)

	Ejecuciones Presupuestales				Variación REAL
	2019*	2020	F.COVID	2020	
SALUD	42.944	46.439	1.086	47.525	0,02 %
EDUCACION	2.552	2.282		2.282	-3,00 %
VIVIENDA	10.173	8.975	0	8.975	-11,8 %
TOTAL	55.669	57.696	1.086	58.782	-4,57 %

**Ejecución 2019 a valores de 2020*

Fuente: elaboración propia en base a CGN, MEF e INE

Como se aprecia el efecto aún con el Fondo COVID supone una caída de 4,57% respecto a lo ejecutado en 2019 a valores actualizados. Solamente la SALUD, que fue el único de estas áreas programáticas que recibió recursos adicionales, apenas se mantiene constante en términos reales.

Si incorporamos al análisis al MIDES, que como fue mencionado fue el inciso que recibió 15% del Fondo COVID los resultados globales varían, aunque cabe señalar, que esto es temporal.

Tabla 9: Gasto Público Social (con MIDES)

	Ejecuciones Presupuestales				Variación REAL
	2019*	2020	F.COVID	2020	
SALUD	42.944	46.439	1.086	47.525	0,02 %
EDUCACION	2.552	2.282		2.282	-3,00 %
VIVIENDA	10.173	8.975	0	8.975	-11,8 %
MIDES	9.802	10.624	4.480	15.104	48,7 %
TOTAL	65.471	68.320	5.566	73.886	3,39 %

**Ejecución 2019 a valores de 2020*

Fuente: elaboración propia en base a CGN, MEF e INE

Como se observa, el GPS incluyendo al MIDES implica un incremento del orden de 3,4% exclusiva y fuertemente explicado por el refuerzo de aproximadamente 100 millones de dólares, en un presupuesto originalmente de 237 millones de dólares, lo que da cuenta de un incremento cercano a 50%. No obstante, el próximo año, en la medida que el plan de vacunación prospere y se levante la emergencia sanitaria, este fondo desaparecerá, y con ello, la fuente de financiamiento de sus políticas asociadas, por lo que se espera una fuerte caída en términos comparados a partir del año 2021.

Conclusiones

El Gasto Público Social cayó en términos reales en el año 2020 respecto al año 2019, luego de más de diez años de crecimiento ininterrumpido.

Dicha caída se vio compensada por los recursos que se destinaron a las Políticas Públicas (MIDES) y la asistencia sanitaria (ASSE) en el marco del combate a la pandemia, a través del FONDO COVID.

Sin embargo, este comportamiento es temporal, en el marco de la vigencia del decreto de la emergencia sanitaria. Por lo que es dable esperar que una vez superada la pandemia, se retorne a los valores originales, es decir, una caída en términos reales del orden de 5%.

El Presupuesto Nacional da cuenta de una caída general en términos reales del orden 2,0%, que se origina ya desde el decreto de abatimiento parcial de todos los gastos de funcionamiento de los incisos, con el objetivo de alcanzar las metas fiscales impuestas.

El gobierno en ese sentido privilegió los objetivos macroeconómicos en sintonía con la recientemente aprobada LUC que crea una regla fiscal sobre el gasto presupuestal. Es decir, que la pandemia puso en tensión -y hasta cierto punto- en contradicción, los objetivos sociales con los económicos.

Como resultado, nuestro país fue uno de los países del mundo –según el FMI- que menos recursos fiscales destinó al combate de la pandemia. Posiblemente aprovechando la fortalezas institucionales creadas del gobierno anterior en material social (la creación del MIDES, la Reforma de la Salud, y el despliegue de las telecomunicaciones a través de una empresas estatal como ANTEL). Sin embargo, desaprovecho, la oportunidad de brindar mejores niveles de asistencia sin perjuicio de sus cuentas fiscales, las cuales al final resultaron insuficientes: prueba de ellos, fue el aumento de la pobreza.

El deterioro en el mercado de trabajo y las escasas señales de reactivación económica ponen aún más de manifiesto la necesidad de haber volcado mayores recursos tanto para la asistencia de sectores vulnerables como para estimular el desempeño económico.

Cabe mencionar que el Plan de vacunación llevado adelante es destacable. Uruguay se ubica como uno de los países con mayor población vacunada, lo cual brinda una mejor perspectiva de ir flexibilizando medidas y eventualmente levantando la emergencia sanitaria, permitiendo las actividades empiece a desarrollarse con normalidad, sobre todo aquellas fuertemente golpeadas, como el turismo.

Es dable esperar, que en la misma medida de que todo se normalice, se re-instalen los espacios de participación y de Diálogo Social, por ejemplo, los ámbitos de negociación colectiva. Por otro lado, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, se torna aún más necesario la construcción de políticas conjuntas de amplia participación y de Diálogo Social. El Presupuesto anterior estaba estructurado en base a estos principios, metas e indicadores, en la actualidad no.

Anexo

Relevamiento de las principales medidas, en base a los comunicados de prensa oficiales (MEF, MIDES, MTSS) y prensa escrita, relevados por Bibiana Lanzilotta, Gabriel Merlo y Gabriela Mordecki en el documento: *“Coronavirus e Uruguay: medidas económicas a la talla y el aplanamiento de las curvas”* (IECON-Montevideo)

1. Líneas de crédito y fondos de garantía. Se establecieron nuevas líneas de crédito del BROU con tasas subsidiadas, un refuerzo del Sistema Nacional de Garantías (SIGA), para obtener préstamos en el sistema financiero privado, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas.
2. Aplazamiento de vencimientos y subsidios a MIPYMES. También se aplazaron los vencimientos de las empresas ante la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), de la DGI y del BPS, estableciéndose un sistema de cuotas a pagar a partir de mayo/junio. Las medidas referidas a la DGI corresponden a empresas del “literal E”. Por su parte, las medidas tomadas por el BPS son para empresas de hasta 10 empleados de Industria y Comercio. En este caso se pospone el pago de aportes patronales, quien un 60% se pagará en 6 cuotas mensuales a partir de junio, y el 40% restante será subsidiado por el Estado. Estas medidas también incluyen a las empresas unipersonales y a los monotributistas. Asimismo, se autoriza a las instituciones financieras a extender los vencimientos de los créditos vigentes por 180 días.
3. Ampliación y flexibilización del régimen de Seguro de Desempleo. Se agregó al sistema ya existente una modalidad de “seguro de desempleo parcial”, que contempla la posibilidad de que el trabajador reduzca la mitad su jornada laboral o la reducción de los días trabajados por lo que la empresa paga la mitad de su salario, y la otra mitad la abona el seguro. También se permite ingresar al sistema por períodos menores a un mes. Autorización al adelanto de las licencias generadas en el año 2020
4. Baja de encajes. El BCU informa el 1/4/2020 la baja transitoria de los encajes en moneda nacional y unidades indexadas que los bancos mantienen en la autoridad monetaria.
5. Subsidio a monotributistas. Subsidio para monotributistas del Mides de \$6.800 durante 2 meses y se habilita un crédito por \$12.000 durante 2 meses para aquellos comprendidos en el literal E. Medidas para suavizar el impacto sobre los ingresos de los hogares y personas en situación de calle

6. Tarjeta Uruguay Social: Duplicación de los montos del programa del MIDES de la tarjeta Uruguay Social (TUS) por un mes, pagadero en dos cuotas mensuales en marzo y abril. A modo de indicación el monto mensual de la TUS asciende en promedio a \$3.100.
7. Asignaciones Familiares-Plan de Equidad. El 04/04/20 las autoridades anunciaron una duplicación de los montos transferidos a aproximadamente 87 mil hogares con Tarjeta Uruguay Social y a los 120 mil hogares del Plan Equidad. El aumento será por un mes, pagadero en 2 veces. Aquellos que no forman parte de ningún plan recibirán un cupón equivalente a \$1.200 en alimentos a través de la aplicación "TuApp" de Antel.
8. Canasta adicional de alimentos. Se suma a las familias beneficiarias del programa de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) una canasta mensual de alimentos (equivalente a 8 kilos) por dos meses. Esta medida alcanza a 118.000 familias.
9. Se reforzaron los fondos del MIDES, para apoyar a las personas en situación de calle. Traslado a residencia permanente en un hotel a quienes constituyen población vulnerable para el COVID-19.
10. Trabajadores Informales. Se abrió la inscripción para trabajadores informales no incluidos en los programas TUS o AFAM-PE, para que también puedan recibir las canastas alimentarias.
11. Subsidio por enfermedad. Para los trabajadores formales y empleadores mayores de 65 años se indicó que deberán permanecer en sus casas, por lo que se estableció un subsidio por enfermedad, por el tiempo que dure la emergencia sanitaria.
12. Postergación de vencimientos. Las intendencias, por su parte, postergaron los vencimientos de diversos tributos municipales. De forma similar, el Banco Hipotecario del Uruguay y la Agencia Nacional de Vivienda habilitarán la postergación del pago de hasta dos cuotas de sus deudores.