

Julio de 2023

Rendición de cuentas 2022

**Informe de evaluación general del
proyecto presentado por el Poder
Ejecutivo al Parlamento.**

Introducción. -

El 30 de junio pasado se presentó ante el Parlamento un nuevo proyecto de Rendición de Cuentas. Se trata de la última rendición de esta administración, lo que le otorga una importancia particular, y la misma va a determinar la trayectoria del gasto para lo que resta de este período de gobierno e incluso durante el primer año de la siguiente administración.

Esta rendición se da además en el marco de un año bisagra en materia económica. Luego de dos años de fuerte crecimiento económico, que permitieron revertir la caída de la actividad verificada en el año 2020, este año se espera un desempeño mucho más modesto de la economía. Si bien la sequía explica en buena medida el hecho de que las estimaciones de expansión se hayan ido corrigiendo sistemáticamente a la baja desde fines del año pasado, otros factores permitían avizorar una expansión mucho más lenta que la registrada en los años previos. El menor dinamismo económico implica una menor generación de empleo, y aunque éste se encuentra en niveles superiores a los prepandemia, todavía está lejos de los mejores registros de entre 2011 y 2014.

La rendición también se da en el contexto de un desacople entre el recorrido mostrado por la generación de ingresos, aproximado por la evolución del producto interno bruto, y la distribución de los mismos. Esta disociación, entre crecimiento y distribución, explica en gran medida que buena parte de la población no se haya beneficiado ni visto los frutos del proceso de recuperación económica.

En este contexto, la Rendición de Cuentas es la oportunidad del gobierno de ajustar las asignaciones realizadas a comienzos de la administración, que en este caso particular se hicieron en un marco de fuerte incertidumbre, en los inicios de la emergencia sanitaria. Es una buena oportunidad, también, para analizar cómo se asignan los recursos en esta última instancia: qué rubros y áreas prioriza el gobierno presupuestariamente.

En este sentido, en los párrafos que siguen se da cuenta, en primera instancia, de la ejecución presupuestal 2022; analizando tanto la variación del gasto total, como de sus principales componentes respecto al año anterior y también al ejecutado en 2019. Este fue el último año previo a la pandemia y lo tomamos como base de comparación, ya que si bien en 2020 el presupuesto había sido asignado por la administración anterior, el actual gobierno tomó medidas que implicaron cambios importantes en lo ejecutado¹. Además de la evolución del gasto total y de algunos componentes del mismo, en la primera sección se pone énfasis en la trayectoria del Gasto Público Social (GPS), compuesto por lo ejecutado en Enseñanza, Salud y Vivienda; rubros de

1. Este es el caso del Decreto 90 de mediados de marzo de 2020 que estable un tope máximo al nivel de ejecución de algunos incisos e implicó un cambio importante en lo ejecutado respecto a lo presupuestado.

particular relevancia por su impacto social. También se examina de manera específica la trayectoria de la inversión pública.

En la segunda sección, se analizan las estimaciones macroeconómicas incorporadas en la exposición de motivos de la rendición, que representan una actualización de las proyecciones gubernamentales en relación a la marcha de la economía respecto a las incorporadas en la rendición del año pasado.

La tercera sección del informe hace referencia a la asignación 2023 y 2024, y a la trayectoria que de acuerdo a esta tendrá el gasto en sus distintos componentes.

Finalmente, en la última sección se da cuenta de algunos aspectos incorporados en el proyecto de ley de Rendición de Cuentas de particular relevancia para los trabajadores, como son: la recuperación salarial de los asalariados públicos, lo comprendido en el articulado del proyecto sobre vínculos laborales del Estado, los cambios en relación a las licencias médicas en el Estado y las modificaciones incorporadas en el proyecto relativas a las tasas de aportación del IASS.

Rindiendo Cuentas: Ejecución 2022.-

Como se mencionó en la introducción, en esta primera sección se pone énfasis en el análisis de la ejecución 2022, tanto en la comparación con el año previo como con la ejecución 2019. Además, en la comparación con 2019 interesa analizar, tanto la variación de la ejecución 2022 respecto a ésta, como la variación acumulada del gasto en el período.

De acuerdo con la documentación presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al Parlamento, tal como se puede ver en el cuadro que aparece a continuación, el gasto total ejecutado en 2022 se ubicó 1,78% por encima del ejecutado en 2021 en términos reales (una vez descontado el efecto de los precios)². Dentro de este aumento respecto al año anterior del gasto total, lo ejecutado conjuntamente por la Administración Central y los Organismos del Artículo 220 de la Constitución (en adelante: Organismos del 220),³ lo que daremos en llamar gasto presupuestal propiamente, tuvo un crecimiento de 3,2%.

2. Cabe señalar que en todas las referencias a variaciones porcentuales en el informe, se realizan sobre la base de montos valorados a precios constantes de 2022. De esta manera, se trata de variaciones reales, es decir, realizadas una vez descontado el efecto de los precios.

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

Cuadro 1 -Evolución del gasto real 2019-2022

Organismo	Ejecución a precios constantes 2022 (en millones)				Variación 2019-2022		
	2019	2020	2021	2022	En precios constantes de 2022	En millones de US\$	En porcentaje (%)
Administración Central	149.610	140.899	146.991	154.456	4.846	118	3,2%
Organismos del art.220	202.976	195.825	193.204	196.791	-6.158	-150	-3,0%
Subtotal(AC+220)	352.587	336.724	340.195	351.247	-1.339	-33	-0,4%
TOTALES	757.626	742.353	734.195	761.444	3.818	93	0,5%

**Tipo de Cambio: 41,126 pesos por dólar*

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF.

El gasto total también aumenta en la comparación punta a punta con 2019, aunque en mucha menor medida: 0,5% en términos reales⁴. Sin embargo, en la misma comparación, el gasto presupuestal propiamente (lo ejecutado conjuntamente por la Administración Central y los Organismos del 220) disminuyó 0,4% entre 2022 y 2019.

Por lo tanto, fueron los componentes del gasto vinculados a las transferencias a la seguridad social, los intereses de deuda y otros créditos diversos, los que aumentaron entre 2019 y 2022; empujando al alza el gasto total en un marco en que el gasto presupuestal bajó. Otros créditos diversos, de hecho, fue el rubro que más aumentó su gasto (15% real), donde se incluyen por ejemplo los pagos realizados en el marco de las participaciones público privadas (PPP) y fondos para afrontar contingencias.

En el caso del gasto presupuestal, la caída de 0,4% se explica por un aumento del gasto ejecutado por la Administración Central de 3,2% (unos 118 millones de dólares⁵) en la comparación punta a punta, que fue contrarrestado por una caída en la ejecución de los Organismos del 220 de 3%, lo que representa unos 150 millones de dólares.

De esta manera, dados los recortes realizados en el presupuesto en el año 2020, las sucesivas rendiciones de cuenta, aun cuando incrementaron los fondos destinados a estos rubros, no fueron suficientes para contrarrestar los recortes previos y en definitiva, igualar los niveles prepandemia.

Expresado en dólares constantes, la caída acumulada⁶ a lo largo del período en lo destinado a la Administración Central y a los Organismos del 220, es del entorno de los 720 millones de dólares. Dicha caída se explica, fundamentalmente, por el significativo recorte realizado en los gastos de los Organismos del 220 (equivalente a unos 562

4. La comparación punta a punta (o comparación simplemente) entre dos años (en este caso 2022 y 2019) hace referencia a los montos o porcentajes que surgen de comparar las ejecuciones de ambos años, ya sea en términos absolutos (en dólares o pesos constantes) o en términos porcentuales.

5. Las cifras expresadas en dólares son estimaciones de los valores a precios constantes de 2022 tomando un valor promedio del tipo de cambio de 41,126 pesos por dólar. En este sentido pueden entenderse como dólares constantes de 2022.

6. La caída acumulada refiere a la suma de las caídas, expresadas en pesos o dólares, verificadas en cada uno de los años que van entre 2019 y 2022.

millones de dólares) y en menor medida a la Administración Central (recorte de 158 millones de dólares).

Evolución del Gasto Público Social (GPS).-

Es particularmente relevante analizar la trayectoria de lo que se da en llamar Gasto Público Social, compuesto por el gasto en Enseñanza (ANEP, Udelar y UTEC), Salud (MSP y ASSE) y Vivienda. Se trata de tres áreas de trascendencia en la vida de las personas, y en ese sentido debería ser objetivo de las distintas administraciones incrementar los fondos destinados a las mismas. Diversificar y mejorar la calidad de los servicios brindados, más allá del margen que pueda existir para realizarlo a partir de mejoras en la eficiencia del gasto.

Cuadro 2 - Evolución del Gasto Público Social (GPS) en términos reales 2019- 2022

Organismo	Ejecución a precios constantes 2022 (en millones)				Variación 2019-2022		
	2019	2020	2021	2022	En precios constantes de 2022	En millones de US\$	En porcentaje (%)
ANEP	92.134	89.345	88.404	89.513	-2.621	-64	-2,8%
UDELAR	23.067	22.372	21.884	21.732	-1.336	-32	-5,8%
UTEC	1.055	1.043	1.285	1.342	287	7	27,2%
ENSEÑANZA (A)	116.256	112.760	111.573	112.587	-3.669	-89	-3,2%
MSP	4.155	4.713	5.386	5.595	1.441	35	34,7%
ASSE	51.256	49.879	49.117	50.830	-426	-10	-0,8%
SALUD (B)	55.411	54.592	54.503	56.425	1.014	25	1,8%
VIVIENDA (C)	14.230	12.204	13.094	13.051	-1.178	-29	-8,3%
GASTO PÚBLICO SOCIAL (A+B+C)	185.896	179.556	179.170	182.063	-3.833	-93	-2,1%

*Tipo de Cambio: 41,126 pesos por dólar

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF.

Al igual que sucede con el gasto total y el gasto presupuestal, en 2022 el GPS total tuvo respecto al año anterior un incremento de lo ejecutado en términos reales de 1,6%. Con la excepción de lo ejecutado en Vivienda, que en 2022 fue inferior a 2021, tanto lo ejecutado en conjunto por los rubros asociados a la Enseñanza como a la Salud aumentaron.

Sin embargo, al igual que sucede con el gasto presupuestal, el GPS ejecutado en 2022 fue inferior al ejecutado en 2019 en términos reales (registró una caída de 2,1%). Esto representa aproximadamente unos 93 millones de dólares menos –a precios constantes- en 2022 que lo ejecutado en 2019. Además, en el acumulado 2020-2022 significó un recorte de unos 411 millones de dólares en las áreas vinculadas al GPS.

El mayor recorte en términos monetarios en la comparación entre lo ejecutado en 2019 y 2022 se da en lo destinado a Enseñanza, con una disminución de unos 89 millones de dólares, 3,2% del presupuesto total de la Enseñanza. Sin embargo, dado el tamaño de las partidas asignadas, en términos relativos el mayor recorte lo registró Vivienda, con una disminución de lo ejecutado de 8,3%, unos 29 millones de dólares.

También en el cálculo acumulado, Enseñanza y Vivienda presentan fuertes caídas en lo ejecutado en el período 2020-2022. En concreto, la caída acumulada de la Enseñanza asciende a 300 millones de dólares, mientras que en el caso de la Vivienda es de 100 millones de dólares.

Dentro de la Enseñanza, tanto la ANEP como la UdelaR se vieron alcanzadas por los recortes presupuestarios, siendo la Universidad la más afectada: en 2022 el presupuesto de la Universidad fue 5,8% inferior al de 2019, unos 32 millones de dólares menos. El recorte de ANEP en igual período es de un monto de aproximadamente el doble que el de la UdelaR, pero representa un 2,8% del presupuesto total de la institución.

Al igual que en la comparación punta a punta, también en el análisis acumulado de los sucesivos recortes registrados en el período la Universidad se ve más negativamente afectada, con una pérdida acumulada de unos 288 millones de dólares.

El caso opuesto se verifica en Salud, donde la pandemia obligó a hacer mayores erogaciones y previsiones. Se verifica un incremento del gasto en la comparación punta a punta (1,8% en términos reales, unos 25 millones de dólares), fundamentalmente a raíz de los recursos destinados al combate del COVID-19. No obstante en el acumulado, Salud también verifica una pérdida en el período, ya que los recortes realizados en 2020 y en 2021 en relación a 2019 fueron mayores al incremento de 2022.

La inversión pública.-

Un elemento a analizar más detalladamente es la trayectoria de la inversión pública, tanto por el impacto directo como indirecto que ésta tiene en la actividad económica general.

En este sentido, en el cuadro que sigue se presenta la evolución de la inversión pública, a partir de la información publicada mensualmente por el MEF en relación a lo ejecutado por cada uno de los incisos en materia de inversiones.

**Cuadro 3 – Inversión pública acumulada en los primeros 39 meses de administración
Expresado en millones de dólares corrientes**

	Mar 15 / May 18	Mar 20 / May 23	Diferencia
Inversiones GC + O22	2.452	2.653	202
ANEP	261	257	-4
UDELAR	77	71	-5
UTEC	25	27	1
MVOTMA	809	830	21
ASSE	85	72	-13
MTOP	663	967	304
MDN	62	123	61
PCIA	93	62	-31
MINT	89	60	-29
MGAP	47	19	-27
MEF	75	38	-37
Resto	166	128	-38
Inversiones EEPP	1.899	1.809	-90
ANCAP	75	52	-22
ANTEL	530	503	-26
ANP	156	294	138
OSE	254	233	-21
UTE	870	726	-144
Resto	15	1	-14

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF.

Como se observa en el cuadro, la inversión pública en los distintos incisos del Gobierno Central y Organismos del 220 fue unos 200 millones de dólares superior en los primeros 39 meses de esta administración (entre marzo de 2020 y mayo de 2023), en comparación a igual período de la administración anterior (entre marzo de 2015 y mayo de 2018). Este incremento de la inversión no abarcó a todos los incisos, sino que por el contrario, la mayor parte de los incisos tienen una inversión menor en este segundo período. El aumento se explica entonces, exclusivamente, por la mayor inversión en el MTOP, el Ministerio de Defensa y MVOTMA. En el resto de incisos la inversión pública es menor en los primeros 39 meses de la actual administración y en algunos casos de manera relevante.

En lo que atañe a las Empresas Públicas, las inversiones en los primeros 39 meses de esta administración se ubicaron por debajo de las de la administración anterior en unos 90 millones de dólares. La menor inversión afectó a prácticamente todas las empresas públicas, con la excepción del puerto donde el incremento de las inversiones no logró contrarrestar la caída en el resto de las empresas, de manera que el saldo global fue negativo.

Como complemento al análisis anterior, la Rendición de Cuentas 2022 permite observar en algunos incisos que la ejecución de partidas asignadas en crédito fiscal no alcanzó al 100% durante el año 2022. Esto demuestra problemas de ejecución, que agudizan aún más la situación de magros recursos asignados en las partidas presupuestales. Esto se verifica tanto en los incisos con mayor peso estructural en la

inversión pública, como es el caso del MTOP que ejecutó el 94,1% de su crédito asignado a inversiones en 2022, como entre las empresas públicas donde las asignaciones presupuestales para inversión se han recortado.

En suma, más allá del crecimiento registrado en 2022 en comparación con el año previo, el gasto presupuestal se ubicó 0,4% por debajo de su nivel de 2019, ya que el incremento del último año no logró contrarrestar los recortes de los años anteriores. Además, esto se da en el marco de una economía que generó una producción mayor, por lo que el gasto presupuestal representa actualmente un porcentaje menor del producto que 3 años atrás.

Las áreas e incisos agrupados en lo que se da en llamar Gasto Público Social (GPS) fueron particularmente afectadas por los recortes y en 2022 el presupuesto ejecutado por éstas fue 2,1% inferior al de 2019 (unos 93 millones de dólares). La Enseñanza y la Vivienda fueron las áreas más afectadas, con caídas en el presupuesto ejecutado en 2022 de 3,2% y 8,3% respectivamente en la comparación con 2019. Esto no parece estar en línea con las transformaciones que se espera que se verifiquen en esas áreas. A su vez, en el acumulado entre 2019 y 2022, el recorte asciende a 411 millones de dólares.

Escenario macroeconómico proyectado.-

En el cuadro que sigue, se presenta un resumen de las principales estimaciones en el plano macroeconómico incorporadas en el actual proyecto de Rendición de Cuentas.

Cuadro 4 – Escenario macroeconómico incorporado en la Rendición de Cuentas

	2020	2021	2022	2023*	2024*
PIB (var anual, en %)	-6,3	5,3	4,9	1,3	3,7
Inversión	1,2	16,5	9,5	-4	1,4
Consumo	-6,9	4	5	2	3,2
Exportaciones	-16,3	11,7	11,1	1,2	10,6
Inflación (cierre del año)	9,4	8	8,3	6,7	5,8
Empleo (tasa de empleo)	54,28	56,01	57,11	57,34	57,64

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF.

Como se puede apreciar en el cuadro, para este año el Ejecutivo espera un crecimiento de la actividad económica de 1,3%. Luego del elevado crecimiento de los años previos (de 4,9% y 5,3%), que permitieron revertir la caída registrada durante el año 2020 (6,3%), esta tasa representa un fuerte freno a la expansión de la economía durante este año. Es un porcentaje algo superior pero bastante en línea con las estimaciones realizadas por los analistas privados que responden a la Encuesta de Expectativas

Económicas del Banco Central, que al mes de julio esperaban un crecimiento de la economía en 2023 de 1%.⁷

Los analistas privados vienen corrigiendo sistemáticamente a la baja sus estimaciones de crecimiento para este año, desde el 3% en que se ubicó la mediana de las respuestas entre marzo y noviembre del año pasado. Indudablemente, la sequía tuvo mucho que ver en la corrección a la baja de esta proyección. Sin embargo, hay otros factores que –más allá del impacto de la sequía– explican el fuerte enlentecimiento de la economía durante este año: la finalización del ciclo de suba de los precios internacionales de los principales rubros exportadores uruguayos; una diferencia de precios relevante con Argentina, que afecta de manera importante en algunas regiones del país y también en materia de turismo, tanto emisoro como receptor. Asimismo, la finalización de la construcción de la planta de UPM también impactará negativamente en la evolución de la actividad, más allá de la contribución que provocará sobre la producción industrial su puesta en marcha.

El menor crecimiento de este año impactará en un menor dinamismo del mercado laboral y el gobierno espera un incremento del empleo de unos 12.000 puestos de trabajo. Cabe señalar que en el primer semestre de este año, el mercado laboral ha mostrado un desempeño mejor al esperado y la tasa de empleo se ubicó en estos meses por encima de la estimación para el promedio anual.

Para el año entrante el escenario es más optimista, partiendo de la base de que se espera un crecimiento de 3,7%, muy superior al que se registraría este año (1,3%); elevado también teniendo en cuenta las estimaciones de crecimiento potencial de la economía en el mediano plazo. No obstante, parte de este mayor crecimiento de 2024 se explica por el menor crecimiento de 2023, en la medida en que este año fundamentalmente como resultado de la sequía, algunos rubros se verían especialmente afectados y tendrían una producción más baja, situación que se revertiría el año entrante. El mayor crecimiento también vendría de la mano de un empuje algo mayor en materia de empleo.

Las proyecciones más optimistas, y más alejadas de las estimaciones de los analistas privados, siguen siendo las realizadas en torno a la evolución de los precios al consumo. Aunque el gobierno subió sus estimaciones de inflación para el período luego de tres años de incumplimiento de sus metas, sigue habiendo una diferencia importante entre los porcentajes de crecimiento de los precios que espera el gobierno y los que anticipan los analistas privados. Si bien en junio de este año la inflación ingresó en el rango meta y en 2023 posiblemente cierre algo por debajo del 7%, acercándose por ende a las estimaciones gubernamentales, en adelante difícilmente esto se cumpla. Para 2024, el gobierno estima una inflación al cierre del año de 5,8%, mientras que las estimaciones privadas la ubican en 6,6%.

7. Se trata de la mediana de las estimaciones realizadas por los analistas privados en la Encuesta correspondiente al mes de julio. El dato promedio de las respuestas por su parte, se ubicó en 1,16%.

Mirando hacia adelante: asignaciones incrementales 2023 y 2024

La Rendición de Cuentas correspondiente al Ejercicio 2022, es la última posibilidad de realizar asignaciones incrementales o adicionales respecto a lo asignado por la Ley de Presupuesto, en tanto en la próxima instancia está restringida la chance en virtud de tratarse de un año electoral. En este sentido, en esta Rendición de Cuentas se propone un incremento de 2.860 millones de pesos, unos 70 millones de dólares aproximadamente para el año 2024⁸.

En esta oportunidad, el gobierno decidió priorizar la atención en materia de salud mental y adicciones, para lo que asignó un presupuesto total de 800 millones de pesos (20 millones de dólares) destinados a la prevención, promoción, tratamiento, inclusión y rehabilitación en el marco del Plan Integral de Salud Mental y Adicciones. Estos créditos⁹ se distribuyen entre distintos organismos: ASSE (360 millones de pesos), MIDES (240 millones de pesos), MSP (120 millones de pesos) y la Junta Nacional de Drogas (80 millones de pesos).

En el cuadro que aparece a continuación se detalla la asignación presupuestal propuesta por el Poder Ejecutivo para los años siguientes.

Cuadro 5 - Asignaciones Incrementales 2023 y 2024

INCISO	2023	2024
Presidencia	12	37
Defensa	-0,2	-0,7
Interior	0	14
Ganadería, Agricultura y Pesca	0	0
Industria, Energía y Minería	0	0
Turismo	0	0
Transporte y Obras Públicas	0	1.040
Educación y Cultura	174	0
Salud	0	87
MIDES	20	260
Ambiente	9	91
ADM. CENTRAL	215	1.528
Poder Judicial	0	23
Corte Electoral	0	7
T. Contencioso Administrativo	8	32
ASSE	75	552
Fiscalía Gral. Nación	7	31
JUTEP	1	4
INISA	0	1
ORG.220 CONSTITUCION	91	650
Subsidios y Subvenciones	0	38
Partidas a reaplicar	0	138
Diversos Créditos	77	506
TOTALES	383	2.860

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF

8. Valores de enero de 2023.

9. Las asignaciones presupuestales son registradas como créditos que se otorgan a los distintos organismos del Estado para la ejecución de los diferentes programas.

Llama particularmente la atención la ausencia de recursos adicionales para la Enseñanza, a pesar de que ésta ha sido calificada de prioridad para el gobierno y de que tanto ANEP como la UdelaR realizaron un pedido presupuestal de cara a esta Rendición (ANEP en el orden de los 2.500 millones de dólares y la Universidad aproximadamente 6.000 millones de pesos).

A la luz del crecimiento económico estimado para los próximos años, el congelamiento del presupuesto para la Enseñanza aleja cada vez más el objetivo de alcanzar un presupuesto equivalente al 6% del producto en esta materia. Actualmente, el presupuesto para la Enseñanza equivale al 4,3% del Producto Interno Bruto (PIB), y si se considera únicamente los montos asignados a ANEP, UdelaR y la UTEC, este porcentaje desciende al 3,8%.

Otros aspectos incorporados en el articulado.-

La transformación del Estado.-

Uno de los aspectos de mayor destaque incorporados en el articulado del actual proyecto de Ley¹⁰ es la presentación de una propuesta para transformar el Estado. En este sentido, en los artículos 4 al 45 se promueve una especie de Reforma en el Estado desde la Oficina Nacional de Servicio Civil. En efecto, según el articulado, se pretende llevar adelante un nuevo sistema de retribuciones y perfiles (una especie de nuevo Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones). Con esto, se intenta dotar de nuevas especificidades en el marco de las funciones a desempeñar, de acuerdo a las categorías laborales (categoría, referida a cargo, asociado a un escalafón). Además, la propuesta también incluye una escala retributiva, con niveles mínimos salariales de ingreso a la función pública, así como también máximos.

Si bien se pretende que la propuesta se empiece a implementar en el año 2024 –bajo un plan piloto-, la misma no cuenta con el consenso de las partes. Aún no ha formado parte de las negociaciones con los sindicatos públicos, elemento necesario para respetar lo que establece la Ley de Negociación Colectiva, que establece la negociación como el ámbito donde se deberían discutir los temas relativos a las condiciones y organización del trabajo en el sector.

La recuperación salarial de los trabajadores públicos

De acuerdo a los datos proporcionados por el MEF, las remuneraciones del sector público se contrajeron 0,6% en términos reales respecto al año anterior, a pesar de que el gobierno se había comprometido a iniciar en 2022 el proceso de recuperación de los niveles salariales reales. Los salarios de todos los incisos registraron un

¹⁰Sección II Funcionarios.

desempeño negativo, excepto en los casos de Defensa e Interior, donde los salarios tuvieron incrementos en términos reales superiores a la pauta general.

No obstante, todos los funcionarios públicos -con excepción de los pertenecientes a las Empresas Públicas-, suscribieron convenios colectivos por recuperación. En general estos acuerdos, que incorporaron un criterio para calcular la pérdida salarial diferente al propuesto por el Poder Ejecutivo, prevén un calendario de recuperación durante esta administración.

Para el año 2023, en la mayoría de los casos, se dispusieron por concepto de recuperación salarial, incrementos por encima de la inflación proyectada de entre 1,5% y 2%. En algunos casos, se incorporaron partidas fijas para determinados rangos de ingresos. Para 2024 están previstos más ajustes por concepto de recuperación -en algún caso, condicionado a la evolución del PIB-. Sin embargo, no alcanzará con todo el período de gobierno para igualar los niveles de poder de compra pre-pandemia.

Vínculos laborales con el Estado 2022

A diciembre de 2022 se registraron un total de 296.956 vínculos laborales con el Estado¹¹. No obstante, cabe mencionar que existen casos de personas con más de un vínculo laboral con el Estado. En la comparación con diciembre de 2021 se registra un total de 2.159 vínculos laborales más con el Estado. De éstos, la cantidad de vínculos laborales de funcionarios públicos se incrementó en 270 y la de no funcionarios aumentó en 1.889 vínculos¹². En ese sentido, se verificaron algo más de 270.000 personas con al menos un vínculo laboral con el Estado. Esta cifra representa aproximadamente al 16,6% de la población ocupada de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares 2022.

La mayoría de los vínculos con el Estado corresponden al personal vinculado a la Educación (37,9%); seguido por los gobiernos departamentales (13,0%), Seguridad y Defensa (11% y 9,5% respectivamente) y Salud Pública (9,4%). Desde el punto de vista del tipo de vínculo: 37,6% corresponde a personal presupuestado; 29,5% a personal docente (efectivo, interino y suplente); y aproximadamente 20% a efectivos policiales y militares.

La mayoría de los funcionarios con un vínculo con el Estado se encuentran en los Organismos del artículo 220 de la Constitución (50,9%), 25,6% en el Poder Ejecutivo y 13% en los gobiernos departamentales. Por su parte, el 56,6% son mujeres. En el caso

11. Los vínculos laborales con el Estado hacen referencia la relación jurídica existente entre una persona y el Estado, al amparo de una norma legal expresa. La persona puede poseer o no la calidad de funcionario público, dependiendo del tipo de vínculo laboral que tenga con la Administración.

12. Se informaron 11.632 vínculos que no tienen la calidad de funcionarios públicos: 1.924 pasantes (16,5%), 1.140 becarios (9,8%), 415 arrendamientos de obra (3,6%), 24 arrendamientos de obra con organismos internacionales (0,2%), 519 arrendamientos de servicio (4,5%), 892 arrendamientos de servicio con organismos internacionales (7,6%), 225 contratos a término (1,9%), 412 contratos laborales (3,5%) y 6.081 "otros no funcionarios" (52,4%).

de los Organismos del 220, el porcentaje de mujeres asciende a más del 73%, mientras que en el Poder Ejecutivo no llega al 39%. La edad promedio de los funcionarios públicos es de 43 años, tanto para hombres como para mujeres.

En 2020 y 2021 los vínculos de funcionarios públicos disminuyeron, como consecuencia de la aplicación de la nueva normativa que restringe el ingreso al Estado. En 2022, como se comentó antes, el número se mantuvo prácticamente estable, con un leve aumento de 270 vínculos. La mayoría de los organismos disminuyeron o mantuvieron estable el número de funcionarios públicos, siendo 15 los incisos que los aumentaron. Entre ellos, el de mayor peso es ANEP (1.557 más que en 2021), debido principalmente a la incorporación a la plantilla de los docentes de los Centros de Lenguas Extranjeras; así como también a la modalidad llamada "facilitadores".

Licencias Médicas 2022

La Ley de Presupuesto Nacional (Ley N° 19.924) estableció la obligación de todos los organismos del Presupuesto Nacional, Entes Autónomos y Servicios descentralizados de los Artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, a presentar a la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) información detallada de la cantidad de funcionarios que solicitaron licencia por enfermedad o accidente laboral en los últimos cinco años.

A su vez, el Sistema Nacional de Certificaciones Médicas fue diseñado por el Banco de Previsión Social (BPS) con el fin de recabar información en torno a la realización de certificaciones, con el agregado de que incorpora un "acto clínico" en la medida que los médicos y/o profesionales deberán ingresar a la historia clínica electrónica de cada paciente. De acuerdo a las autoridades del BPS, esta herramienta *"incluirá información sobre el historial de certificaciones de cada paciente antes de la consulta, los tiempos estimados de recuperación según cada patología y parámetros para asegurar que las licencias médicas coincidan con las fechas en las que el trabajador las necesitó"*.

Si bien este sistema habilitará, de acuerdo a su diseño, que una vez que el banco emita una certificación médica sea informada al prestador de salud, para que sea gestionada de forma adecuada; aún presenta complejidades técnicas y operativas, que hacen prever que este sistema estará funcional y operativo a partir del segundo semestre de 2023.

El 21 de julio de 2023 el Gobierno emitió un Decreto que reglamenta los artículos 13 y siguiente de la Ley 20.075, referentes a las licencias médicas en el sector público. Dicho Decreto establece el descuento de 25% del salario en caso que en el año las certificaciones médicas superen los 9 días, continuos o fraccionados.

A pesar de los informes que acompañan al Proyecto de Ley, que dan cuenta de una tendencia preocupante en el tema de certificaciones médicas, no hay datos en torno a sus causas. Por ende, resulta llamativo que se pretenda dar respuesta a partir de la vía punitiva a una problemática de la que no se conocen claramente los motivos. Hay dos elementos claves para su análisis: el primero es que los trabajadores son certificados

por profesionales de la salud; y en segundo lugar, que las respuestas deben ser coherentes y consistentes con las causas, y de acuerdo al informe, no se conocen, pues es información reservada y privativa del BPS.

Tanto COFE como el resto de sindicatos públicos rechazan esta medida, porque recorta derechos y además, porque las soluciones deben encontrarse a partir del diálogo social y la negociación colectiva, a la que no se ha apelado.

Modificaciones en el IASS.-

El proyecto de Rendición de Cuentas incorpora una nueva rebaja del IASS, que se suma a la rebaja de dicho impuesto anunciada por el Presidente en marzo. Como se señaló en esa instancia, consideramos que se trata de una medida equivocada por varios motivos.

En primer lugar, porque supone un nuevo alivio tributario para el 25% de pasivos que recibe mayores prestaciones, incluyendo a los 2.000 jubilados o pensionistas que cobran pasividades superiores a 300.000 pesos al mes. Mientras tanto, el Poder Ejecutivo resolvió no otorgar aumentos adicionales a las jubilaciones mínimas, ofreciendo tan sólo un “adelanto” de 3%, que se descontará del ajuste obligatorio previsto por la Constitución a comienzos del año que viene.

A su vez, este alivio tributario (y su consecuente renuncia fiscal) dirigido al sector de adultos mayores de ingresos relativamente más altos, se da en un contexto de aumento de la pobreza infantil, que para los menores de 6 años pasó de 17% en 2019 a casi 20% en 2022. En este sentido, el sacrificio fiscal dirigido a incrementar los ingresos de las jubilaciones más elevadas, otrora de ser regresivo en materia distributiva, acota las posibilidades del Estado de dirigir recursos en otro sentido, como podría ser justamente la reducción de la pobreza infantil.

Además, las jubilaciones que pagan este impuesto tienen un alto componente de subsidio implícito que el IASS contribuyó a moderar (aunque no a eliminar). En los casos más extremos de la Caja Militar, hay personas cobrando 8 veces más de lo que les correspondería de acuerdo a lo que aportaron y son las mismas que se van a ver beneficiadas por las 2 rebajas de IASS anunciadas durante este año.

Por último, con una reforma jubilatoria recientemente aprobada centrada en la sostenibilidad económica financiera, que supuso un recorte de derechos importante para la población menor de 50 años, esta rebaja del IASS reduce los recursos con que cuenta y contará la seguridad social a futuro, tensionando aún más los equilibrios financieros a mediano y largo plazo.