

MÁS, ¿SUMA?

Eficacia-Eficiencia del
Gasto Público en
Uruguay

2019

MARÍA SOARES DE LIMA
GONZALO FERRÉS



Contenido	Página
I. Resumen Ejecutivo.....	2
II. Introducción.....	3
III. Eficacia y Eficiencia.....	3
1. Definición.....	3
2. Medición.....	4
IV. Gasto Público en Uruguay.....	5
1. ¿Cómo se decide el Gasto Público en Uruguay?.....	5
2. Composición del Gasto Público en Uruguay.....	6
3. Comparación con la región.....	10
V. Eficacia-Eficiencia del gasto en Uruguay.....	12
1. Corrupción.....	12
2. Empleo Público.....	14
3. Gasto Público Social.....	18
4. Educación.....	20
5. Salud.....	26
6. Seguridad.....	28
7. Infraestructura.....	31
VI. Análisis con FDH.....	34
1. ¿En qué consiste el modelo FDH?.....	34
2. Debilidades del modelo FDH.....	36
3. Análisis sectorial con FDH.....	36
i. Educación.....	37
ii. Salud.....	39
iii. Infraestructura.....	41
VII. Propuestas.....	43
VIII. Conclusión.....	49
IX. Bibliografía.....	I
X. Anexos.....	III

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo busca abordar diversos aspectos referidos a la eficacia y eficiencia del gasto público en Uruguay. El objetivo del mismo es poder contribuir al análisis del tema y plantear una serie de propuestas que deriven en mejoras para la situación de Uruguay. La pregunta relevante es si más gasto necesariamente “suma”. Es decir, si un mayor esfuerzo por parte del gasto efectivamente se ve reflejado en mejores resultados.

Se comenzará con una conceptualización del tema, y un análisis del gasto público. Luego, se evaluará eficacia y eficiencia del gasto a través de distintos aspectos. Los mismos serán; corrupción, empleo público, gasto público social, gasto en educación, salud, seguridad e infraestructura. Resulta pertinente aclarar que dada la extensión del tema, podría dedicarse un análisis específico para cada uno de los aspectos que inciden en el desempeño del gasto público. Sin embargo, en este trabajo, nos limitaremos a desarrollar los previamente mencionados.

Finalmente se presentará un análisis económico para medir eficiencia con el método FDH (Free Disposal Hull), comparando los puntajes de eficiencia para una muestra propia de veinte países, basándonos en datos obtenidos del *paper* “Efficiency of Public Spending in Education, Health, and Infrastructure: An International Benchmarking Exercise”¹.

Por último, se realizarán propuestas para un mejor abordaje del tema a nivel nacional presentando alternativas utilizadas por distintos países y sus características. También se propondrá brevemente cómo generar incentivos para el buen desempeño de las instituciones.

¹ Herrera, S., & Ouedraogo, A. (2018).

Introducción

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su libro “Mejor gasto para mejores vidas”², “El gasto público en América Latina y el Caribe aumentó en promedio 7 puntos porcentuales durante los últimos 20 años, incremento que, lamentablemente, no se refleja de manera similar en aumentos en el capital físico y humano de calidad o en beneficios sociales duraderos”. En función de este dato, surge la motivación para el siguiente trabajo.

En las últimas décadas, el nivel de gasto público y su composición han cobrado particular interés. Esto se debe a la influencia que el mismo tiene sobre el desarrollo socio-económico de los países y a la reciente experiencia negativa de los países de la región.

Consideramos que no se puede abordar el tema del gasto público sin atender la eficacia-eficiencia del mismo. La gran mayoría de los agentes involucrados destacan cuán fundamental es enfocarse en este tema y cuánto queda aún por avanzar en América Latina respecto a este campo.

Si bien en este trabajo se concentrará la atención en la composición del gasto y su eficacia-eficiencia, existe también otra área relacionada en la cual se podría ahondar. Esta refiere al nivel de gasto y su ciclicidad respecto al producto interno bruto (PIB). Muchos de los países latinoamericanos han tenido dificultades en este aspecto, aumentado sin discreción los niveles de gasto y luego debiendo recurrir en épocas de recesión a ajustes fiscales significativos. La mejora de la eficacia- eficiencia del gasto puede contribuir en gran medida a disminuir el nivel del mismo, y así lograr mayor estabilidad en las economías de la región.

Eficacia y Eficiencia

1. Definición

Antes de proceder con un análisis detallado sobre la composición del gasto en Uruguay y América Latina, resulta fundamental definir qué se entiende por eficiencia y eficacia. Para ello, nos basaremos en el análisis ya provisto por Mokate en un

² Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (Eds.). (2018).

documento de trabajo realizado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES).³

En él, Mokate menciona que “Algo es eficaz si logra o hace lo que debía hacer”. Si se aplica esta definición a las políticas y programas sociales, la autora menciona que “la eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es eficaz si logra los objetivos para que se diseñará”. Por otra parte, en el trabajo en cuestión se menciona “entendemos la eficiencia como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulte ineficiente (o menos eficiente)”.

Esto es, definido en términos básicos, entendemos por eficacia, el nivel de resultados alcanzados, y por eficiencia, el nivel de resultados relativo a los recursos utilizados para alcanzarlos. Si ahondamos en mayor profundidad sobre el concepto de eficiencia, está la definición del BID⁴, que plantea “la eficiencia es una manera de hacer más con menos. Requiere maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital requerido para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad”.

A su vez, es importante diferenciar entre los dos tipos de eficiencia. Según el BID, por un lado, está la eficiencia técnica que “trata de las ineficiencias en cada componente del gasto”, y la eficiencia asignativa, “cuyo fin es priorizar entre partidas de gasto alternativas basándose en la evidencia y asignar el gasto a programas con tasas de retorno más altas”.

2. Medición

A lo largo de este trabajo, la eficacia-eficiencia del gasto público se medirá a través de un análisis exhaustivo de los diferentes componentes del gasto público en Uruguay, tratando de medir los resultados alcanzados en estos últimos tiempos y comparando con los casos de otros países.

Si bien, el gasto podría abordarse desde un sinfín de ópticas distintas, en este trabajo nos centraremos en educación, salud, seguridad e infraestructura. Debe destacarse,

³ Mokate, K. M. (2001).

⁴ Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (Eds.). (2018).

que para un completo diagnóstico de la realidad del gasto público en el país, deberían atenderse otras cuestiones tales como Seguridad Social. No obstante, consideramos que centrándonos en los componentes previamente mencionados, es posible realizar un aporte significativo al debate sobre la eficacia y eficiencia del gasto público en Uruguay.

Gasto Público en Uruguay

1.¿Cómo se decide el Gasto Público en Uruguay?

En términos generales, los gobiernos deciden el nivel de gasto público a través de la definición de un presupuesto. Este presupuesto establece no sólo la composición del gasto y su nivel total, sino que también determina qué recursos se deberán utilizar para hacer frente a estos gastos.

En Uruguay, al igual que en la mayoría de los países con separación de poderes, el presupuesto es preparado y presentado por el Poder Ejecutivo y luego recae en el Poder Legislativo la aprobación del mismo.

Según el trabajo “La asignación del gasto en la ejecución del presupuesto en Uruguay”⁵, presentado por Berreta al IX Congreso del Consejo Latinoamericano de Administración (CLAD), el caso uruguayo, “desde el punto de vista presupuestal se trata de un caso singular en el mundo, la Constitución de la República establece que el presupuesto es quinquenal, coincidiendo su vigencia con los cinco años que dura cada período de gobierno.”

En Uruguay, si bien el presupuesto se define de forma quinquenal, existe una instancia anual dedicada a la revisión de las previsiones presupuestales.

Existen varios actores en el proceso de definición del presupuesto. Tal como menciona el trabajo de Berreta, por un lado están “los organismos encargados de lograr un presupuesto equilibrado. En la competencia de la iniciativa presupuestaria la tiene el Ministerio de economía y Finanzas (MEF) a través de la Contaduría General

⁵ Berretta, N. (2004). La asignación del gasto en la ejecución del presupuesto en Uruguay¿ resultado de las prioridades políticas definidas o de la casualidad. *Iberoamericana–Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 34(1-2).

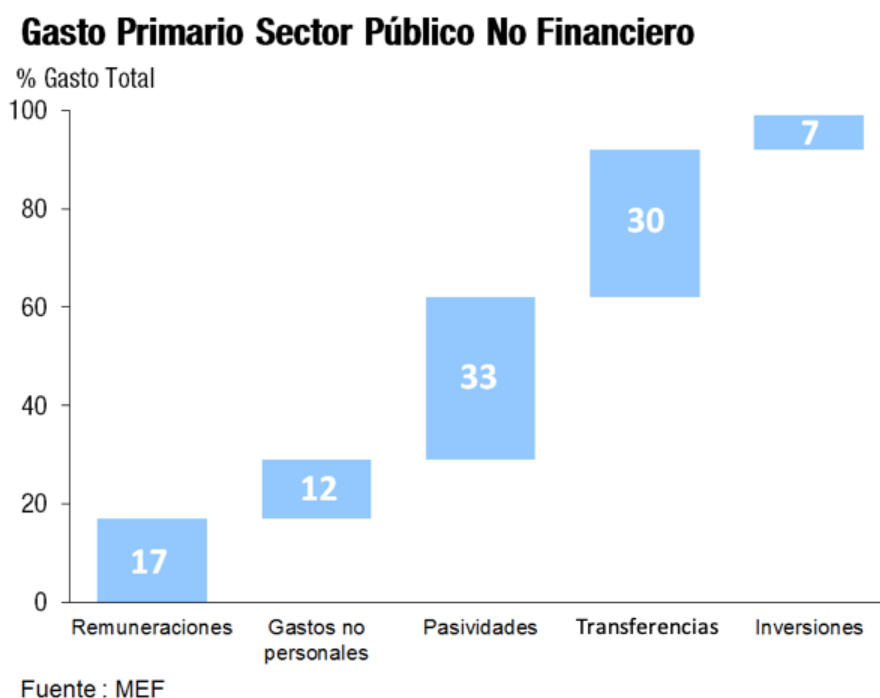
de la Nación (CGN) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República con carácter asesor y encargada de elaborar el presupuesto de inversiones”.

También, cobran un rol importante aquellos encargados de defender los distintos programas. “Son principalmente los directivos de los organismos y sus técnicos de apoyo. (...) Los directivos públicos reciben, a su vez, las demandas de las corporaciones sectoriales: funcionarios, empresarios y, a veces, usuarios de los servicios.”

2. Composición del Gasto Público en Uruguay

A diciembre 2018, el gasto público en Uruguay presentaba la siguiente estructura; la mayor parte corresponde a Pasividades 33%, y Transferencias 30%. Las Remuneraciones comprenden 17%. Gastos no personales, 12%. Por último, las Inversiones, son el componente con menor proporción en la composición del gasto público, totalizando 7%.

-Gráfico 1-



Si se observa la evolución de la composición del gasto público en Uruguay (Gráfico 2), puede apreciarse que las Remuneraciones han permanecido constantes.

Por otra parte, Gastos no personales ha presentado un leve aumento entre 2004-2007 para luego estabilizarse en niveles similares a los de finales de siglo.

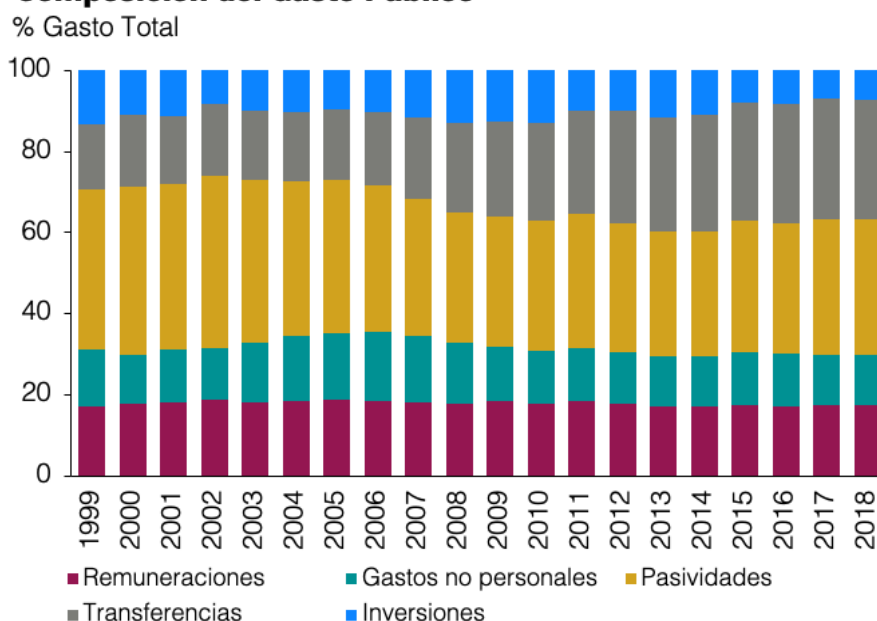
Resulta más interesante detenerse en Transferencias, Pasividades e Inversiones.

Tal como muestra el Gráfico 2, tanto Inversiones como Pasividades representan actualmente menor proporción del gasto público que hace 18 años.

Por su parte, ha aumentado notoriamente la proporción de Transferencias en el total de gasto público. Puntualmente, en un periodo de 18 años, las Pasividades pasaron de ser 42% del gasto total a 30%, mientras que las Transferencias aumentaron de 18% a 30%.

-Gráfico 2-

Composición del Gasto Público



Fuente : MEF

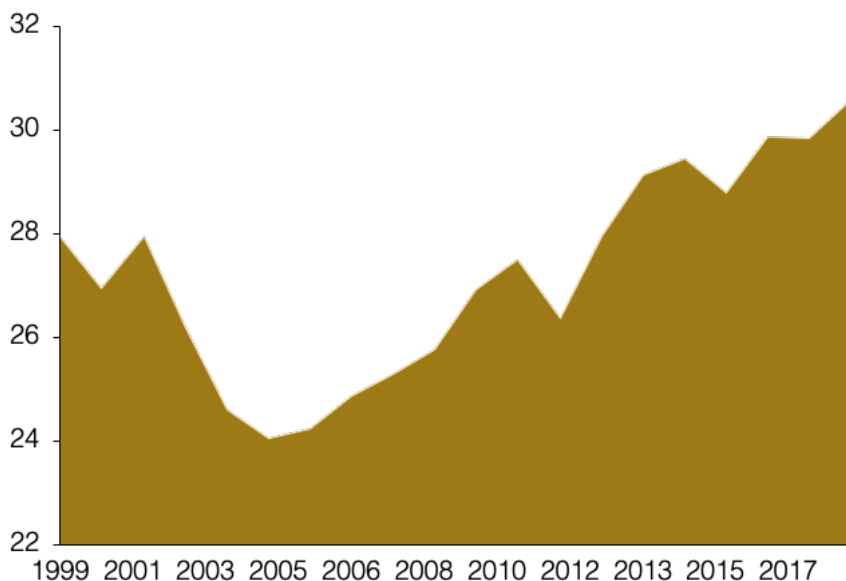
Si se analiza el gasto público en función del producto interno bruto (Gráfico 3). El gasto del sector público no financiero en Uruguay como % PIB, tuvo su nivel más bajo en 2005.

Desde esa fecha, ha ido aumentando progresivamente hasta alcanzar en 2018 un total de 30,5% del PIB. Este es el registro más alto hasta la fecha (En el período comprendido entre 1999-2018.)

-Gráfico 3-

Gasto Público

Sector Público no Financiero, %PIB



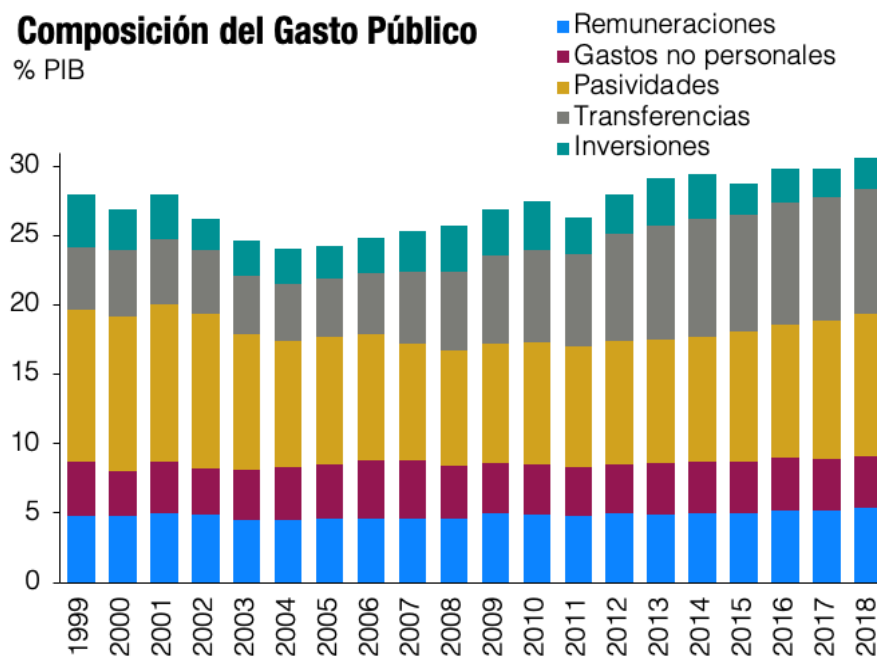
Fuente : MEF

Al desagregar el gasto/PIB (Gráfico 4), vemos que los dos componentes que tuvieron un crecimiento mayor y menor entre 1999-2018 fueron Transferencias e Inversiones respectivamente.

-Gráfico 4-

Composición del Gasto Público

% PIB



Fuente : MEF

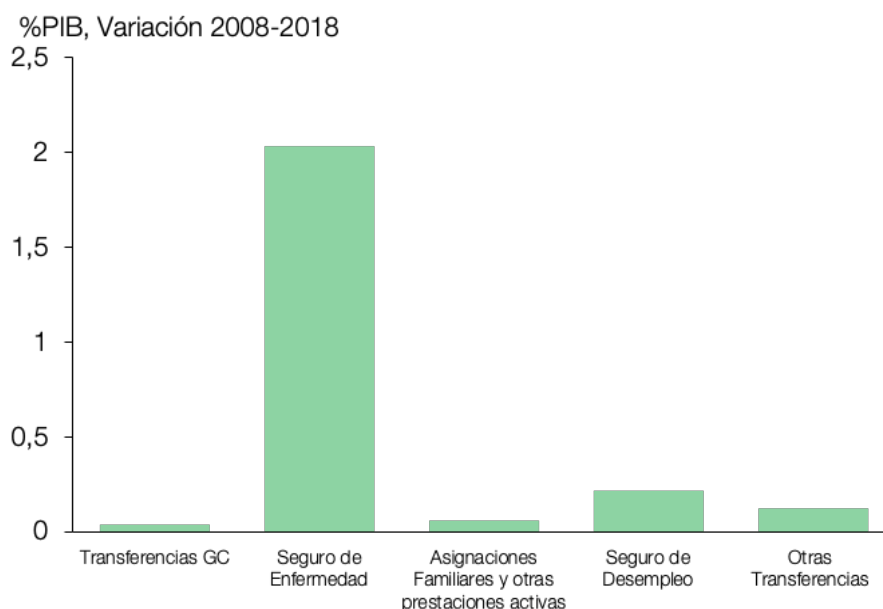
Puntualmente las Transferencias aumentaron de 4,5% del PIB en 1999 a 9% del PIB en 2018. Por su parte, la Inversión pasó de 3,7% del PIB en 1999 a 2,2% del PIB en 2018. Analizando los últimos diez años (2008-2018). En particular el crecimiento del rubro Transferencias fue de 3,3% del PIB y la disminución en el rubro Inversiones fue 1,1% del PIB.

Dentro del rubro Transferencias (Gráfico 5), el crecimiento se explica principalmente por el aumento del subsector Seguro de Enfermedad (2% del PIB).

Es decir, el gasto destinado al seguro de enfermedad, aumentó 2% del PIB en 10 años.

-Gráfico 5-

Crecimiento del rubro Transferencias



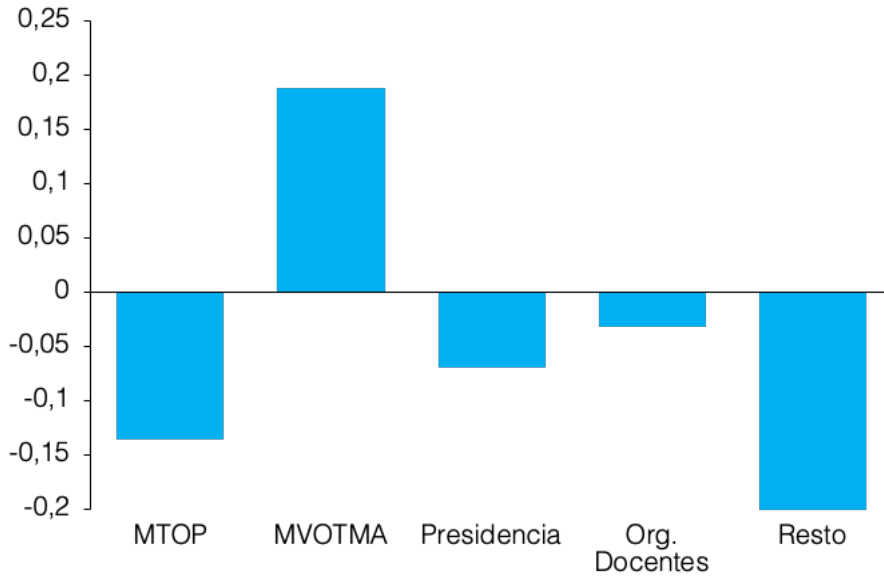
Fuente : MEF

Por su parte, el gasto destinado a Inversiones (Gráfico 6) cayó 1,1% del PIB en diez años y esta caída se explica principalmente por caída en inversiones del Ministerio de Trabajo y Obras Públicas y otros.

-Gráfico 6-

Crecimiento del rubro Inversiones

% PIB, Variación 2008-2018



Fuente: MEF

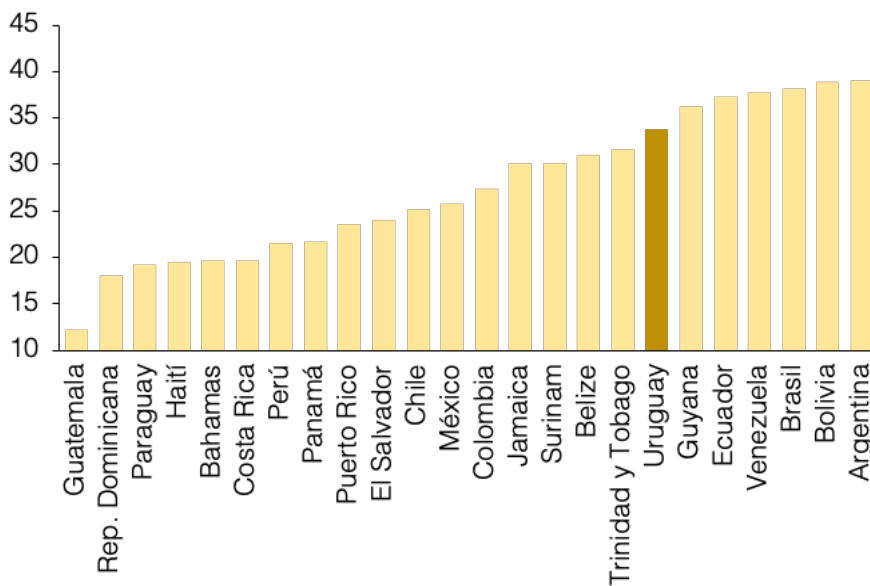
3. Comparación con la región

En función de los datos publicados por el World Economic Outlook (WEO), se construyó una base de 24 países de América Latina y el Caribe.⁶

-Gráfico 7-

Gasto Público en América Latina y el Caribe

% PIB, 2018



Fuente: WEO

⁶ Ver Anexo I

En la muestra considerada, Uruguay aparece como un caso con gasto público sobre PIB alto (33,7%). Si se considerase el dato proporcionado por MEF para Uruguay, el mismo se encontraría en un mejor puesto de la muestra (30,6%).

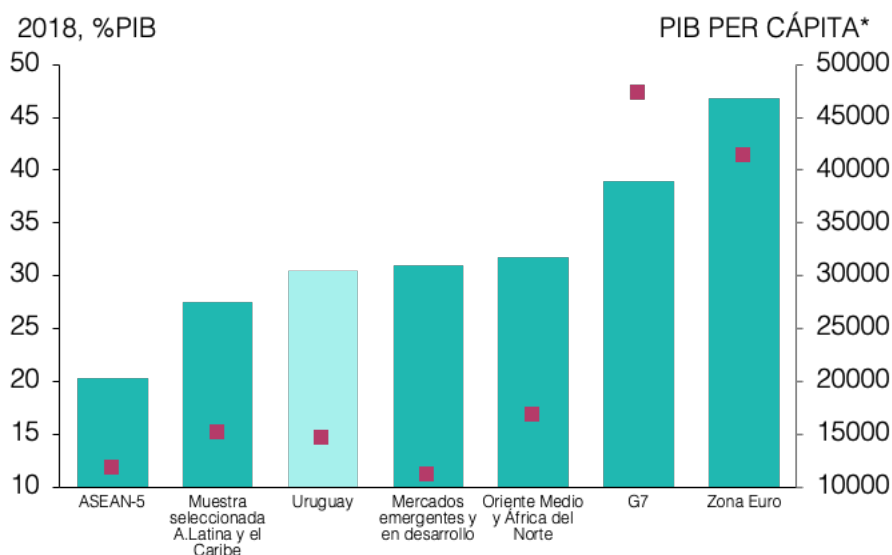
A continuación, puede observarse cómo se sitúa Uruguay frente a distintos grupos económicos ⁷.

En el Gráfico 8, puede observarse que el gasto público en Uruguay como porcentaje del PIB está por encima del promedio de América Latina y el Caribe en la muestra considerada. También significativamente por encima del grupo ASEAN-5.

Por otra parte, Uruguay se sitúa aproximadamente en los mismos niveles que el promedio de emergentes y países en desarrollo y Oriente Medio y África del Norte. Por último, el gasto/PIB en Uruguay se encuentra notoriamente por debajo del promedio de G7 y la Zona Euro.

-Gráfico 8-

Gasto Público y PIB per cápita en Grupos Económicos



Fuente: WEO

*Precios constantes. PPP, Dólar internacional 2011

Resulta interesante incluir en el análisis el PIB per cápita de los países. De tal forma puede verse que, si bien el gasto/PIB promedio en G7 es 28% superior al de Uruguay, el PIB per cápita promedio es 32626 dólares mayor en G7.

⁷ Ver Anexo II

Es decir, es 223% superior. Por el contrario, también puede verse que si bien el gasto/PIB promedio en ASEAN-5 es 33,5% inferior al de Uruguay, su PIB per cápita promedio es apenas 2864 dólares menor. Esto implica que ASEAN-5 gastando 33,5% menos, alcanza un nivel de PIB per cápita promedio cercano al uruguayo.

Eficacia-Eficiencia del gasto en Uruguay

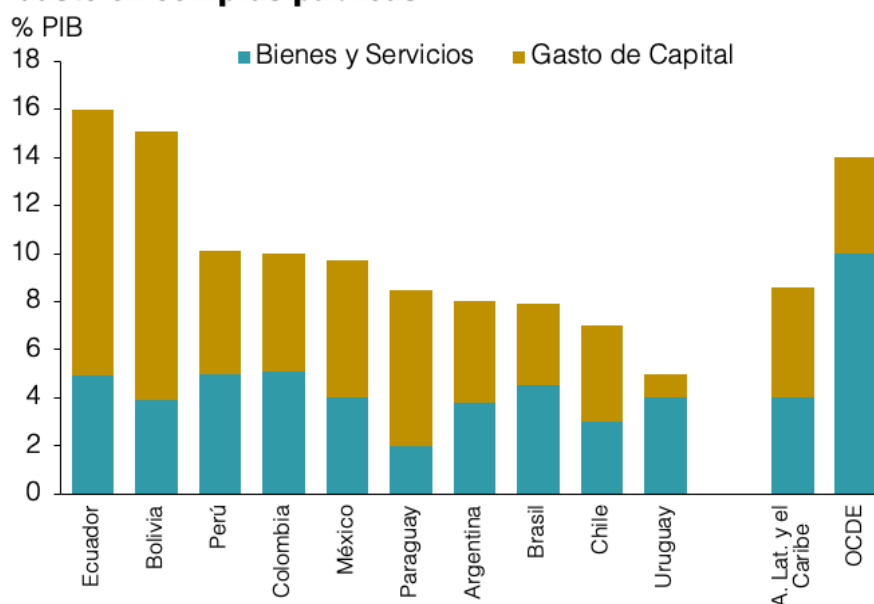
Para abordar eficacia- eficiencia del gasto en Uruguay, profundizaremos los distintos temas que hacen a la eficacia-eficiencia. Los temas se abordarán mediante una síntesis de literatura existente junto con análisis de datos de elaboración propia.

1. Corrupción

Según el BID⁸, el tamaño del gasto en compras públicas en América Latina y el Caribe es de 8,6% del PIB y 29,8% del gasto total. En particular, para Uruguay, estos datos son 5% y 15% respectivamente. Algunos países hacen uso de los fondos del estado de forma incorrecta y como consecuencia, de forma ineficiente. Esto podría verse a través del porcentaje de compras públicas sobre PIB. (Gráfico 9)

-Gráfico 9-

Gasto en compras públicas



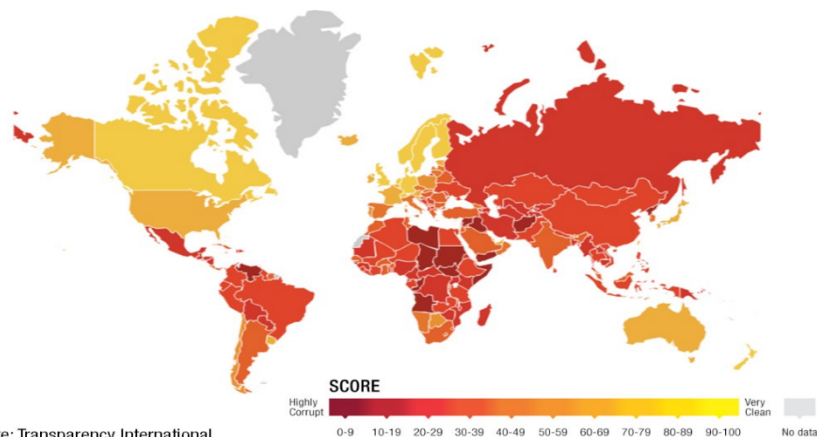
Fuente : Izquierdo et al (2018).

⁸ Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (Eds.). (2018).

En la muestra seleccionada, Uruguay es el país con menor valor de compras públicas % PIB. Interesante notar que la mayor parte corresponde a compras de bienes y servicios mientras que aproximadamente 1% corresponde a gasto de capital.

Si se analiza el índice de percepción de la corrupción creado por *Transparency International*, puede verse que Uruguay se encuentra en una posición relativamente buena. Puntualmente, es el país de América Latina con mejor posición en el ranking. Este índice, clasifica a 180 países y territorios según las percepciones de empresarios y especialistas sobre los niveles de corrupción en el sector público. “Se pide a los expertos que evalúen el siguiente aspecto: Transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público”. El índice utiliza una escala de 0 a 100, donde 0 es altamente corrupto y 100 es muy limpio. Uruguay en particular, obtuvo un puntaje de 70 en el índice de percepción de la corrupción. Aparece como el mejor país de América Latina en el ranking y a su vez, el tercer mejor país de todo América (del Norte, Central y del Sur) luego de Canadá y Estados Unidos.

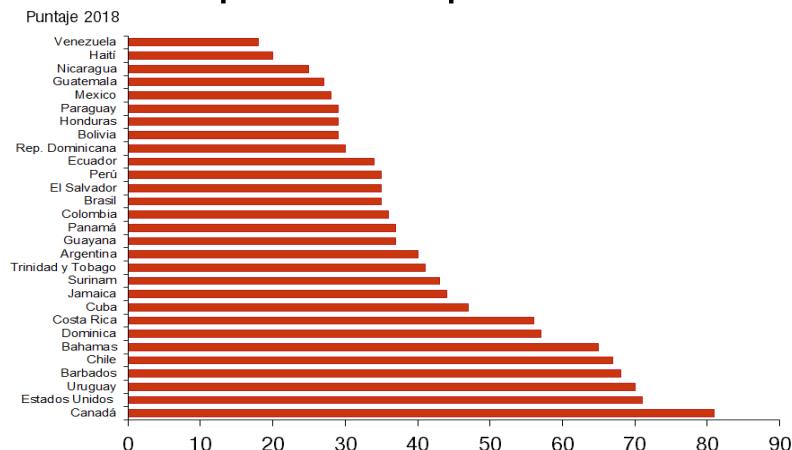
-Gráfico 10-



Fuente: Transparency International

-Gráfico 11-

Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Transparency International

2. Empleo Público

Otro elemento a contemplar a la hora de medir la eficiencia-eficacia del gasto refiere al empleo público. Por un lado, resulta relevante ver cómo son los salarios de empleados públicos. Por otra parte, también puede obtenerse un análisis interesante observando la evolución de la cantidad de empleados públicos, su composición, entre otras.

Según el BID⁹, los salarios de los empleados públicos en América Latina y el Caribe representan el 29% del gasto en la región, mientras que para la OCDE este dato es de 24,2%. En Uruguay, el mismo corresponde a 22,5% del gasto total.

A continuación, nos centraremos en la evolución de la cantidad de empleados públicos. Tal y como define la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), un vínculo laboral con el Estado “Es la relación jurídica existente entre una persona y la Administración 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.”.

Según la naturaleza del vínculo laboral se tienen dos distinciones. Por un lado, están los funcionarios públicos (Presupuestado, Efectivo policial/militar, Contrato permanente/de función pública, Contrato de trabajo Zafra/Eventual, Docentes, entre otros).

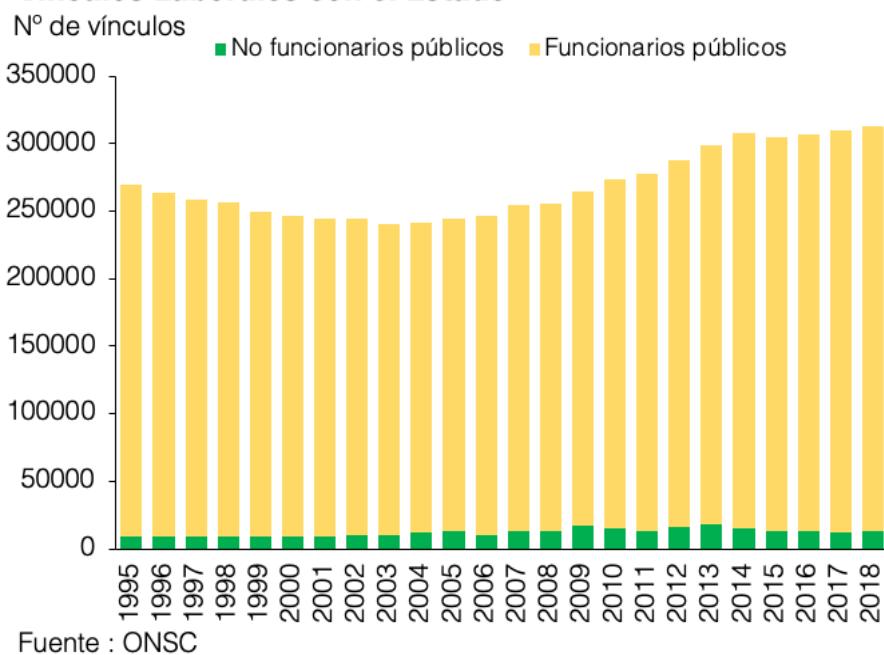
Por otro lado, están los vínculos laborales con el Estado de los No funcionarios públicos, estos son personas que sí trabajan para el Estado, pero no en calidad de funcionario público. (Becario, Pasante, Arrendamiento de servicio, Contrato temporal, entre otros)

Si se observa la evolución de los vínculos laborales con el Estado (Gráfico 12). La menor cantidad de vínculos se da en 2003, siendo el total 240.836. De este total, 230.418 corresponden a funcionarios públicos.

⁹ Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (Eds.). (2018).

-Gráfico 12-

Vínculos Laborales con el Estado



Por otra parte, el mayor número de vínculos laborales se da en 2018. Siendo los funcionarios públicos 299.490.

Se calculó la variación de vínculos laborales con el estado entre 2008-2018. Dicha variación fue de 22%. Esto es, en 10 años, los vínculos laborales con el estado aumentaron 22%.

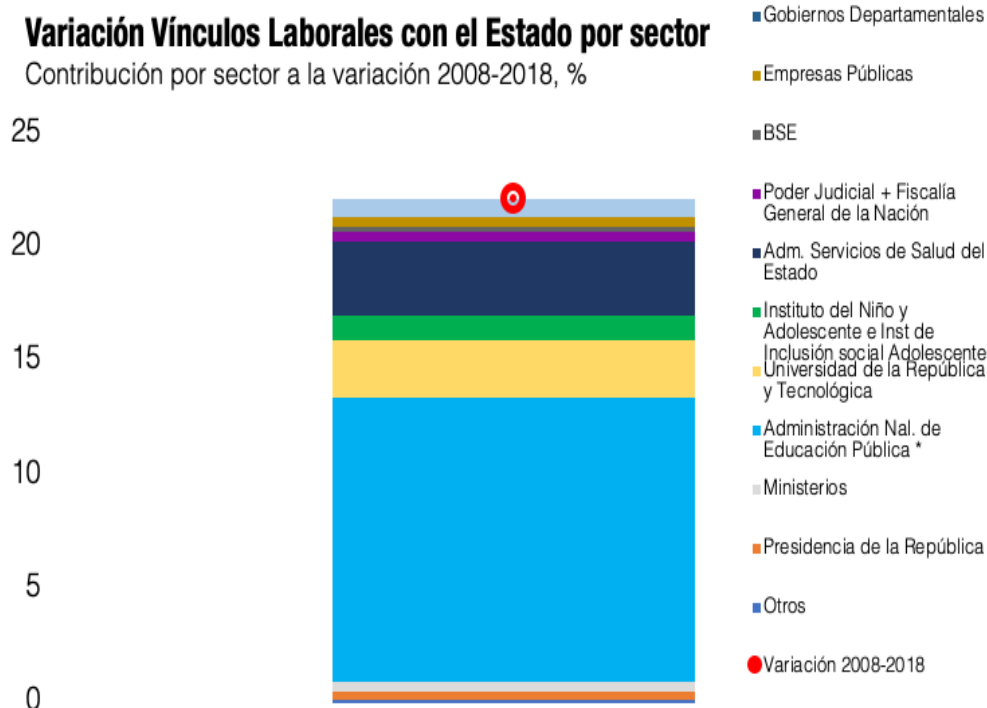
En el Gráfico 13, puede observarse la desagregación de dicho aumento. Es decir, cuánto del aumento se explica por la variación en cada componente.

La mayor parte del crecimiento se explica por nuevos vínculos laborales en la Administración Nacional de Educación Pública. Luego, Administración de Servicios de Salud del Estado, seguido por Universidad de la República y Universidad Tecnológica (El sector de incidencia significativa es la UDELAR).

A continuación, a modo de simplificación y sólo para el siguiente análisis, se llamará empleado público a todas las personas con vínculo laboral con el estado sea tanto

funcionario público o no funcionario público (teniendo en cuenta la aclaración hecha anteriormente).

-Gráfico 13-



Fuente: Elaboración propia en base a ONSC

Para un análisis más detallado, en el Gráfico 14, puede observarse la cantidad de vínculos laborales en 2018 por intendencia. Tal y como es de esperarse, cuanto mayor es la población del departamento, resulta razonable que exista mayor cantidad de personas con vínculos laborales con el estado.

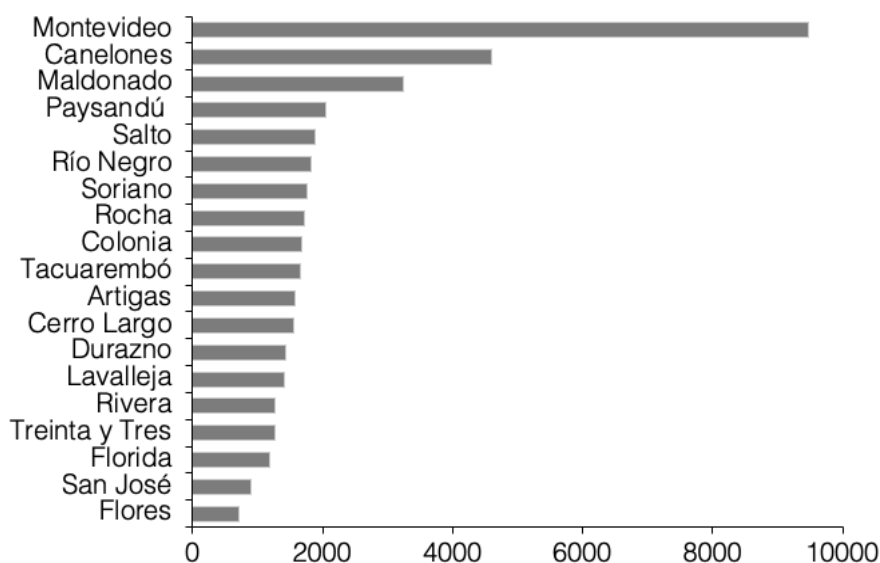
Es por esta razón que resulta interesante analizar cada cuantas personas hay un empleado público en las Intendencias de cada departamento (Gráfico 15). Utilizando las proyecciones de población del INE, se realizó dicho cálculo.

Por ejemplo, en Río Negro hay un empleado público cada 32 personas, mientras que en Montevideo, hay un empleado público cada 146 personas.

-Gráfico 14-

Vínculos Laborales con el Estado por Intendencia

Nº de vínculos



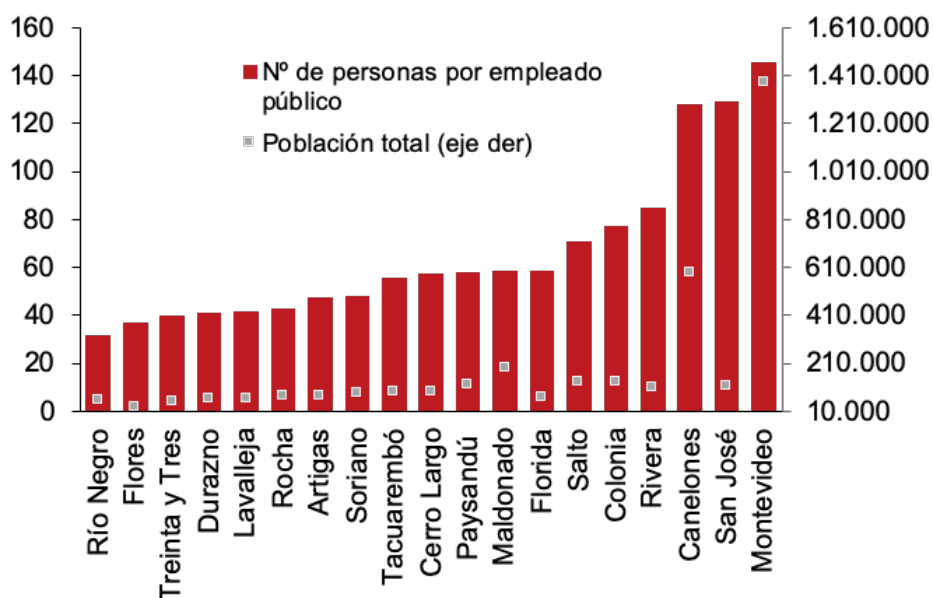
Fuente : ONSC

Cuán eficientes son los vínculos laborales con el estado podría verse en departamentos que tengan similar población y distinta cantidad de personas por empleado público.

-Gráfico 15-

Personas por empleado público en Intendencias

Cantidad de personas



Fuente : ONSC

El departamento de Florida tiene aproximadamente 69.000 habitantes y el de Rocha 74.000. Sin embargo, en Florida hay un empleado público en la Intendencia cada 59 personas mientras que en Rocha hay un empleado público cada 43 personas

A grandes rasgos y excluyendo factores particulares de cada departamento, en principio podría decirse que existe mayor eficiencia en Florida. Es decir, un empleado público en la Intendencia de Florida “atendería” a 59 personas, en Rocha un empleado público “atendería” a 16 personas menos.

Otro caso interesante es San José y Paysandú. En San José vemos que hay un empleado público por cada 129 personas y una población aproximada de 116.479. En Paysandú hay un empleado público por cada 58 personas y su población aproximada es de 119.373. Esto indica que solo teniendo una diferencia aproximada de 2.894 personas, en general, un empleado público en San José “atendería” a 70 personas más que uno de Paysandú.

3. Gasto Público Social

Antes de abarcar por separado los sectores Educación, Salud, Seguridad e Infraestructura, presentaremos una serie de gráficas que muestran el Gasto Público Social en Uruguay.

Tal y como se menciona en el último informe de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (2018). “Se entiende por Gasto Público Social (GPS)¹⁰ el gasto que realiza el sector público (independientemente de la naturaleza del organismo proveedor del servicio) para incidir positivamente en la disminución de la pobreza; la redistribución del ingreso; la formación, expansión o renovación de capacidades humanas, con recursos que representan una inversión en la medida en que permiten el desarrollo del potencial productivo de las personas; el cumplimiento, respeto, protección y promoción de los derechos de la ciudadanía.”

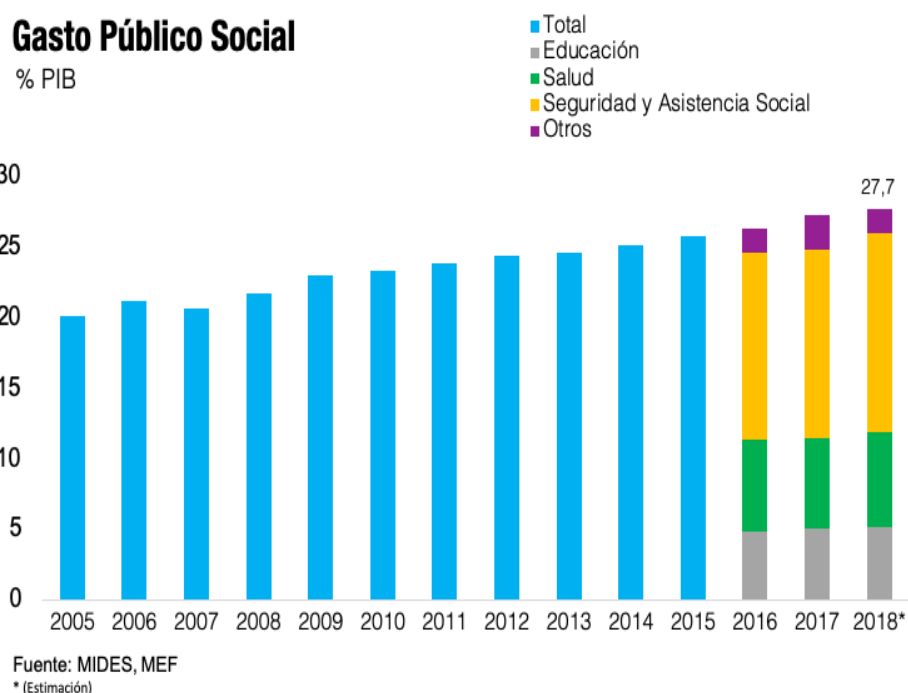
“En términos de las dimensiones que abarca el GPS, se incluyen educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios, así como cultura y deporte.”

¹⁰ Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (2018). “A los efectos de la medición del GPS, el gasto que se contabiliza es el correspondiente a la Administración Central y los organismos descentralizados; los incisos 21, 23 y 24; el Banco de Previsión Social (BPS), el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) y la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (DNASSP) y otros organismos”

El GPS como %PIB (Gráfico 16) ha crecido notoriamente desde 2005 hasta la fecha. Tal como muestra el Gráfico 16, pasó de 20% en 2005 a 27,7% en 2018. Se desagregaron los tres últimos años según componente del GPS.

Estos muestran que el componente que tiene mayor peso en el total del GPS es Seguridad Social, luego Salud y finalmente Educación. En la proyección realizada en 2018, el GPS totalizó 27,7% del PIB.

-Gráfico 16-

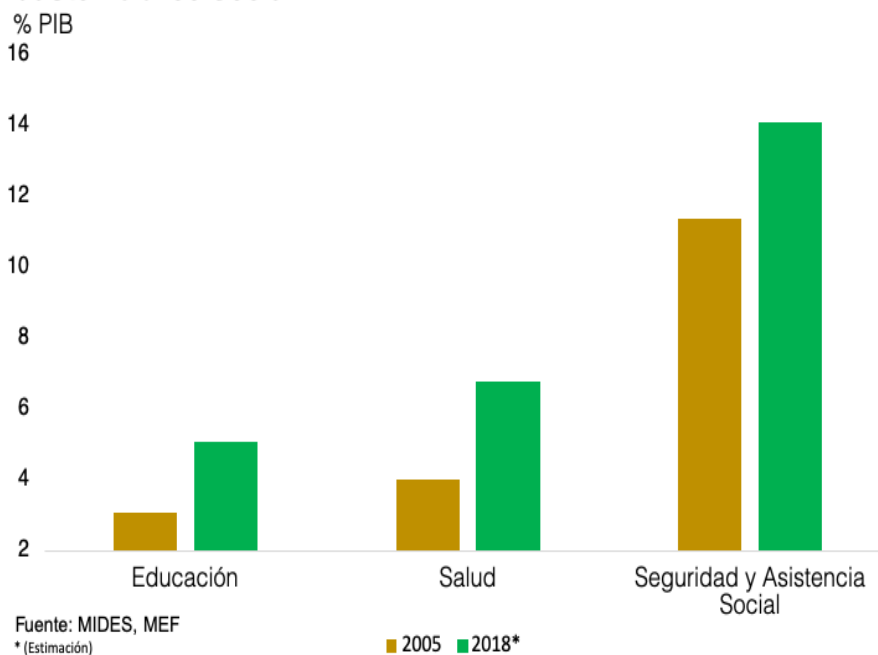


En el Gráfico 17 puede observarse cómo han variado los principales componentes del GPS entre los años 2005 y 2018. Tanto el gasto en Educación %PIB como el gasto en Salud % PIB prácticamente se han duplicado en 13 años.

Por su parte el gasto en Seguridad y Asistencia Social como %PIB aumentó. Pasó de 11,4% en 2005 a 14,1% en 2018.

-Gráfico 17-

Gasto Público Social

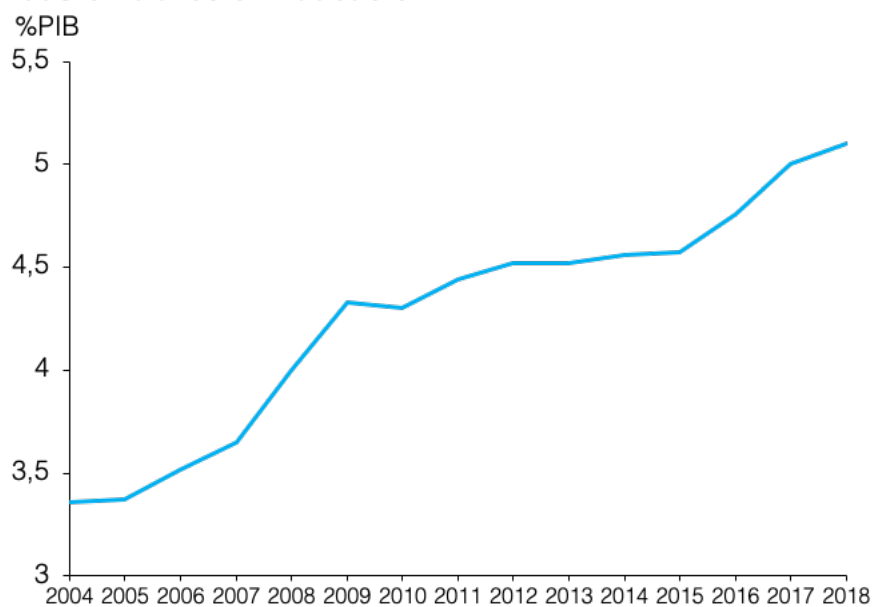


4. Educación

Según datos publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en los últimos 14 años, el gasto público en Educación como porcentaje del PIB en Uruguay ha pasado de 3,1% en 2004, a 5,1% en 2018.

-Gráfico 18-

Gasto Público en Educación



Fuente : MEF

En el período 2004-2018, el crédito presupuestal se expandió 172% en términos reales. En el último documento presentado en la rendición de cuentas y ejecución de balance presupuestal se menciona “Los incrementos presupuestales desde 2004 a la fecha se concretaron en cada instancia de presupuesto y de rendición de cuentas, evidenciando una clara priorización en la educación.”

Pero, esta priorización ¿fue también eficiente? Para evaluar la eficacia-eficiencia del gasto en educación en Uruguay se presentará información que refleja la situación actual en materia educativa.

Por un lado, intuitivamente se podría pensar que mayor gasto en educación debería derivar en mayores avances en materia educativa. Sin embargo, en la literatura así como en la práctica se presentan una amplia variedad de casos en los que mayor incremento de recursos a la educación no lograron un mayor avance en resultados educativos. Uruguay es uno de estos casos. Si bien los recursos destinados a la educación mejoraron en el tiempo, no así los resultados educativos.

Observaremos como primera evidencia, los resultados de las pruebas PISA en Uruguay. Se presentan los datos de pruebas PISA 2015¹¹.

En las gráficas a continuación pueden observarse los resultados para las pruebas PISA de Matemática, Lectura y Ciencia.

De una amplia muestra que contiene países de la región así como países avanzados, puede apreciarse que si bien Uruguay figura mejor que algunos países de la región en Matemáticas, resulta el país con el séptimo peor resultado. El puntaje alcanzado es de 418, mientras que hay países tales como Japón, Corea del Sur, Suiza, que alcanzan puntajes cercanos a 550.

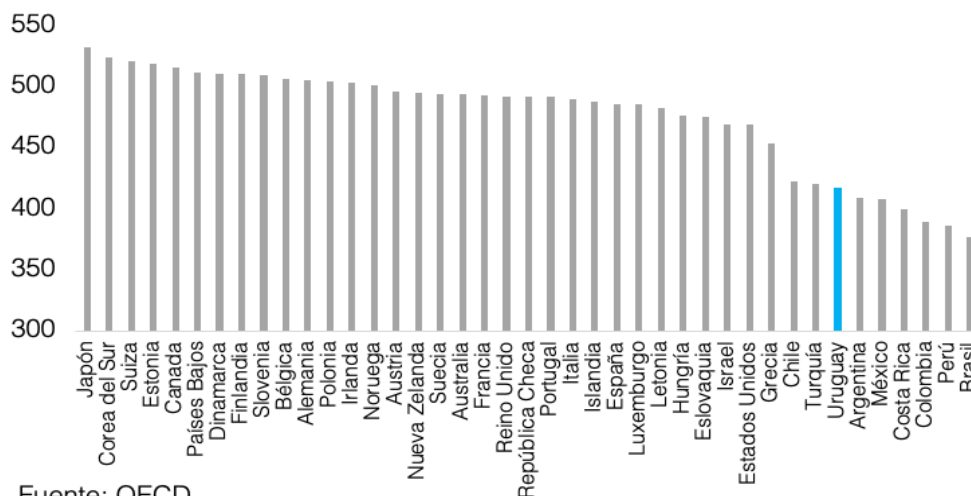
En Lectura y Ciencia, Uruguay se encuentra una posición más arriba en la muestra contemplada pero no deja de ser un puntaje realmente bajo en comparación con los desempeños de otros países.

¹¹ Al momento de elaborar los gráficos no se encontraban disponibles los resultados de pruebas PISA 2018 para Uruguay.

-Gráfico 19-

Pruebas PISA

Puntaje promedio en Matemáticas, estudiantes de 15 años, 2015

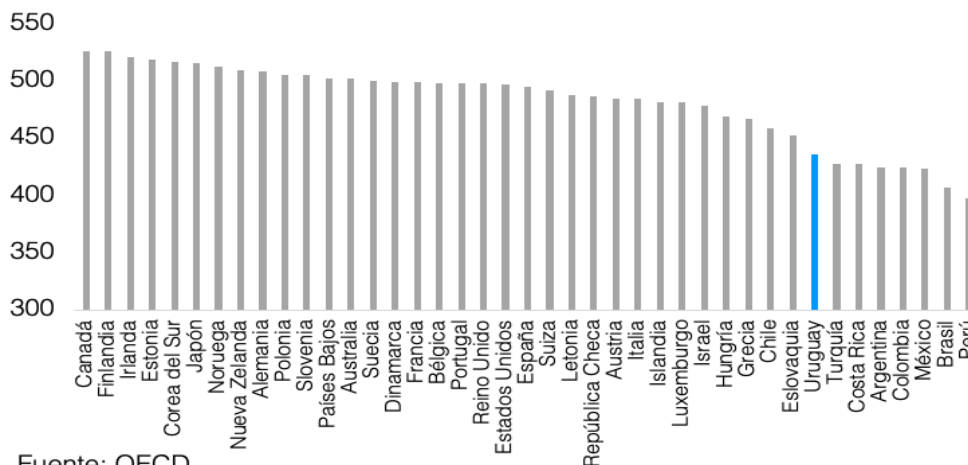


Fuente: OECD

-Gráfico 20-

Pruebas PISA

Puntaje promedio en Lectura, estudiantes de 15 años, 2015

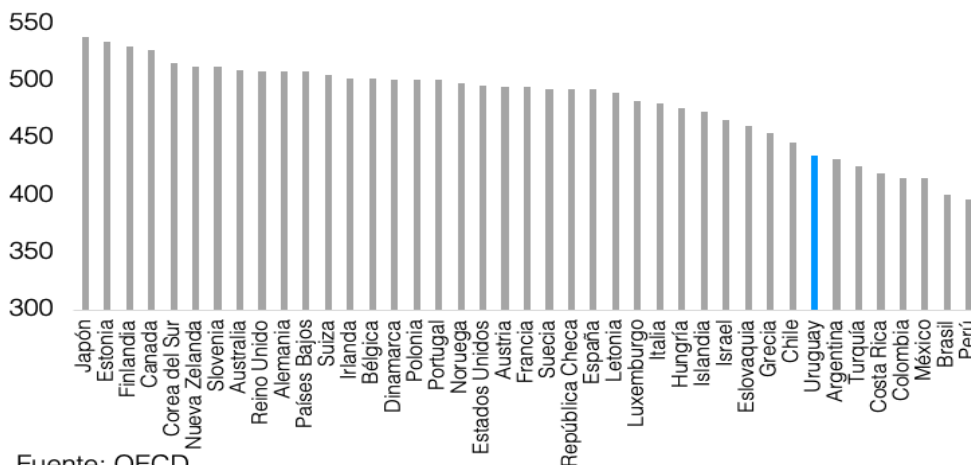


Fuente: OECD

-Gráfico 21-

Pruebas PISA

Puntaje promedio en Ciencia, estudiantes de 15 años, 2015



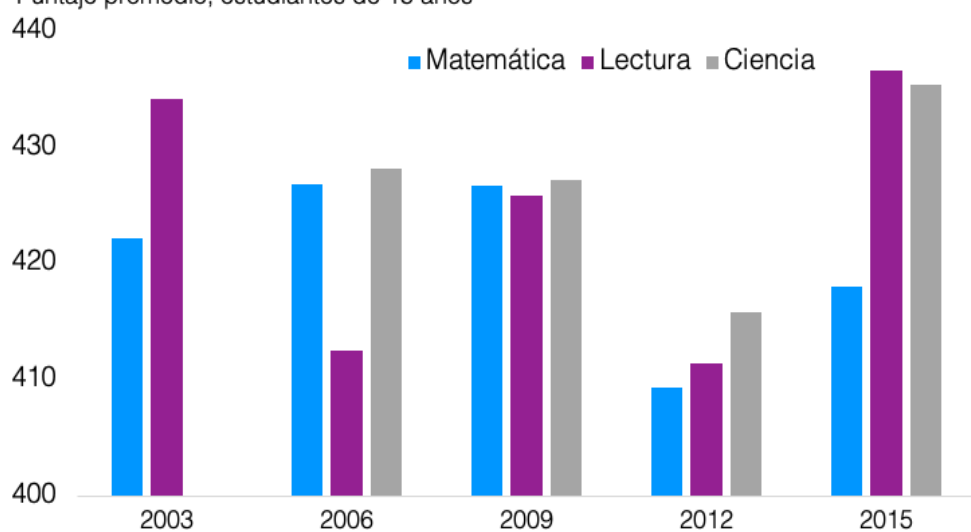
Fuente: OECD

Resulta interesante ver cómo han sido los puntajes en las pruebas PISA anteriores (Gráfico 22) para poder verificar si Uruguay ha estado evolucionando en su desempeño educativo o, por el contrario, si el mismo se ha deteriorado.

-Gráfico 22-

Uruguay: Evolución puntaje pruebas PISA

Puntaje promedio, estudiantes de 15 años



Fuente: OECD

No hay datos para Ciencia en 2003

Respecto a Matemáticas, si bien Uruguay aumentó su puntaje significativamente en 2006 y 2007 comparado con 2003, en 2012 se deteriora notoriamente alcanzando un nivel inferior al de 2003. En 2015, logra una mejora pero la misma no llega a alcanzar siquiera el nivel de 2003. Al contrario de lo observado en Matemáticas, Uruguay disminuye su puntaje en Lectura en 2006 respecto a 2005. En 2009, presenta una mejora significativa para luego caer bruscamente en 2012. En 2015, alcanza el mejor puntaje de la muestra.

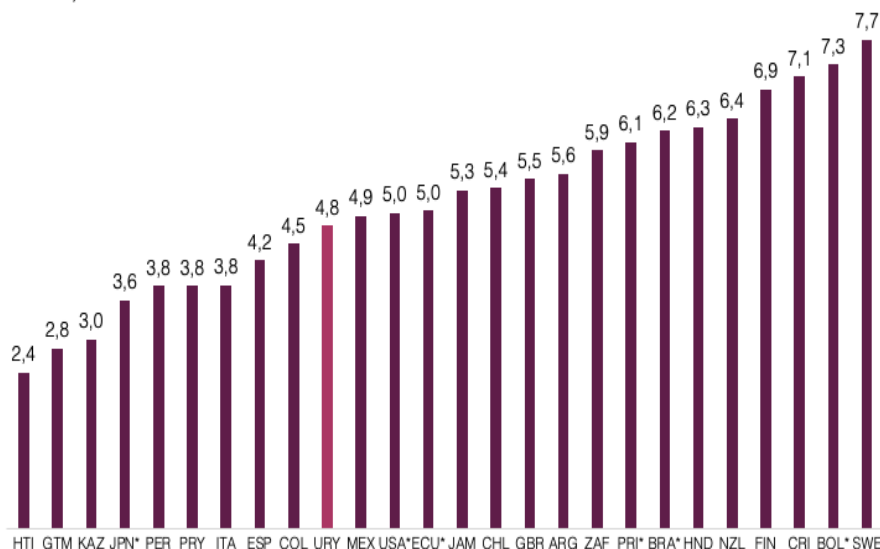
Finalmente, en la categoría Ciencia, Uruguay mantiene un puntaje similar en 2006 y 2009. El mismo cae notoriamente en 2012 y en 2015 alcanza al igual que en Lectura el puntaje más alto de la muestra en esta categoría.

Comparación Regional/Internacional.

-Gráfico 23-

Gasto Público en Educación

% PIB, 2016



Fuente: WDI

* ECU, BRA datos 2015. JPN, USA, PRI BOL datos 2014.

Si se amplía el análisis para realizar una comparación regional/ internacional, puede verse que en la muestra seleccionada Uruguay es el décimo país. Cabe destacar que el dato para Uruguay es de 2016 y difiere del último dato reportado por el MEF (mencionado anteriormente). Para evitar inconsistencias se utilizó como fuente WDI para toda la muestra en cuestión.

Puede destacarse el caso de países como Finlandia, Nueva Zelanda con gastos en educación en el orden de 6-7% del PIB.

Si bien presentan gastos altos comparados con la muestra, puede afirmarse que el mismo es efectivo y eficiente dado que su desempeño educativo es realmente alto. Quizás más relevante resulta destacar el dato de Japón. Presentando un gasto sobre PIB de 3,6%, llega a ser el que presenta mejor desempeño en las pruebas PISA en Matemáticas y Ciencias y un muy buen desempeño en Lectura.

Si observamos países que en la muestra presentan gasto en educación similar al de Uruguay tal como México, Estados Unidos, podemos ver claramente dos situaciones distintas.

México por su parte gasta 4,9% del PIB en educación y su desempeño es inferior al uruguayo. Por otra parte, Estados Unidos destina una proporción similar a la de Uruguay en gasto para la educación, sin embargo, sus desempeños son notoriamente superiores.

Inasistencias y Remuneración Docente:

Por último, en el área educación, resulta relevante comentar algunos de los resultados publicados en el último informe del INEE¹² sobre el estado de la educación en Uruguay

Comentaremos brevemente dos cuestiones, la remuneración docente y las inasistencias. Consideramos que ambos elementos están estrechamente relacionados y contribuyen de forma significativa al deterioro de los resultados educativos y por ende a un gasto en educación que termina siendo ineficaz e ineficiente.

En cuanto al salario docente, INEE menciona que el deterioro más reciente data de la década de 1970. En este momento, el salario docente pasó a ubicarse entre 0,5 y 0,6 del PIB per cápita.

En el gráfico del Anexo III, puede observarse el persistente deterioro del salario docente a lo largo de tiempo.

“ Se estima que en 2010 el salario docente de secundaria correspondiente a 20 horas y 15 años de experiencia (por lo tanto, superior al que se calcula en los gráficos anteriores) alcanzaba el 0,8% del PIB per cápita. Por ejemplo, este ratio para Portugal y México casi llega a 1,8 y en España y Colombia a 1,6 (Santiago et al., 2016, p. 246).”

No sólo el salario docente ha ido deteriorando, sino que se ha demostrado que ha estado por debajo de la remuneración de otras profesiones desde comienzos del siglo pasado. “Sin embargo, a pesar del importante esfuerzo fiscal que promovió el aumento de los salarios de los docentes del sector público, estos se continúan ubicando por debajo de los de otras profesiones (INEEd, 2016).”

¹² INEE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa

Por otro lado, tal como menciona el estudio del INEEd, actualmente en Uruguay los maestros de educación inicial y primaria pública faltan en promedio 20 días al año. Según indican, en un año lectivo de 180 días se da un total de 20 ausencias por parte del docente, esto representa el 11% de los días de clase del año.

En el gráfico presentado en el Anexo IV, puede observarse la proporción de inasistencias según la cantidad de las mismas. Es decir, el 17,9% tiene cero inasistencias. El 12,5% presenta entre una y cinco inasistencias. Por otra parte, el 21,7% falta entre seis y diez veces. Un 16,3% falta entre once y quince veces al año.

El dato quizás más alarmante es que el 21,8% presenta más de 20 inasistencias. El INEEd menciona “Algo más de un quinto de los docentes (21,8%) se ausenta más de 20 días al año. Esta información indica que en nuestro país algo más de una quinta parte de los docentes supera la cantidad de faltas que permiten hablar de “ausentismo crónico”. Si se toma como referencia más de 10 inasistencias al año, casi la mitad de la población docente de primaria se encuentra en situación de “ausentismo”.”

5. Salud

El segundo gran capítulo a analizar del gasto público en Uruguay es el gasto en salud. Se analizarán cuáles son los resultados en materia de salud de la población uruguaya, cuánto y cómo es el gasto realizado para alcanzarlos.

-Gráfico 24-

Gasto Público en Salud

% PIB, 2016



Fuente: WDI

Según los datos de WDI (World Development Indicators) del Banco Mundial, el gasto público en salud de Uruguay se ubicó en 2016 en 9,1% del PIB.

Dicho gasto, ha permanecido desde el año 2000 en niveles similares, ubicándose en el rango entre 8 - 11%, con una leve tendencia al alza desde el año 2006.

Si se compara el nivel de gasto con otros países de la región y de otros continentes, se ve cómo el gasto público en salud de Uruguay está levemente por encima del nivel de Latinoamérica y el Caribe, ubicándose como el segundo país de la región en cuanto a gasto en salud, con un nivel de 8,6%.

A su vez, si se realiza una comparación con los países que conforman la OCDE, se ve que Uruguay se encuentra 3,5 puntos por debajo, siendo esta una diferencia considerable. Dentro de una región que gasta menos que el promedio mundial en salud (10,0), Uruguay es de los que más gasta, acercándose a niveles de países europeos, e incluso superando a Italia, por ejemplo.

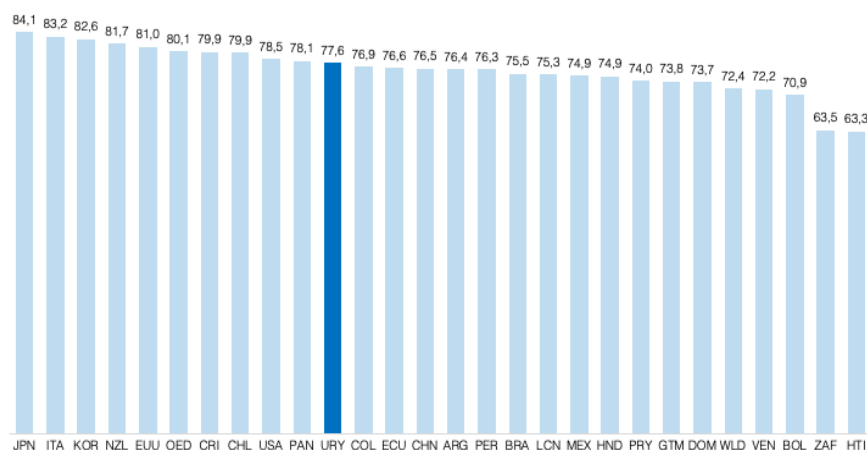
A la hora de mirar la eficacia de las medidas de salud, dos de los indicadores utilizados con mayor frecuencia son la Esperanza de vida al nacer (Gráfico 25) y la Tasa de mortalidad infantil (Gráfico 26).

Según el WDI, en 2017 la Esperanza de vida al nacer en Uruguay era de 77,6 años, mientras que la Tasa de mortalidad infantil era en 2018 de 6,4.

-Gráfico 25-

Esperanza de vida al nacer

2017

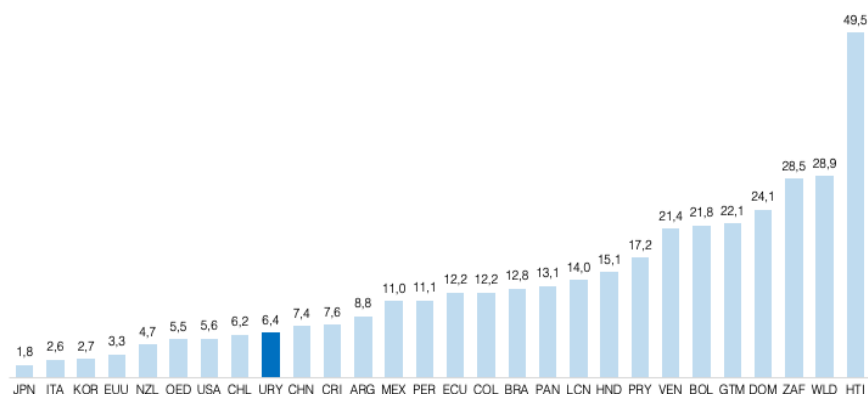


Fuente: WDI

-Gráfico 26-

Tasa de mortalidad infantil

Número de muertes cada 1,000 nacimientos, 2018



Fuente: WDI

En Latinoamérica y el Caribe, estos dos indicadores se situaron en 75,3 y 14,0 respectivamente. Esto implica que Uruguay está mejor posicionado que la región, excepto por Chile, que se sitúa mejor en ambos indicadores, con 79,9 y 6,2. Por otra parte, si se compara con los países miembros de la OCDE, Uruguay todavía tiene mucho por avanzar en materia de salud.

6. Seguridad

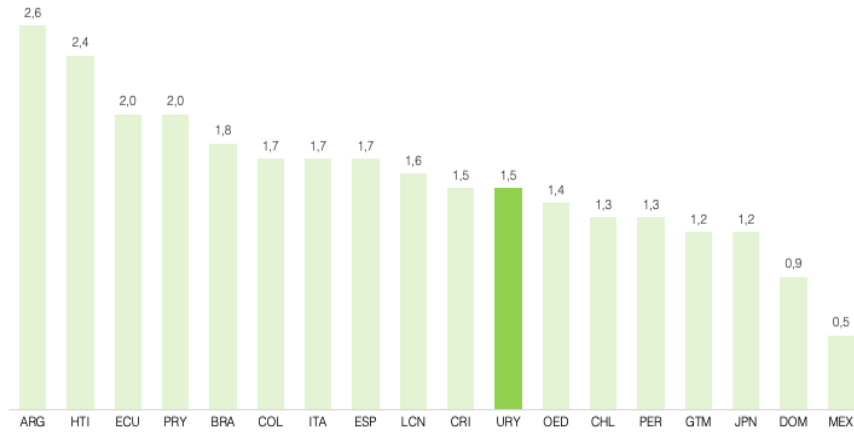
Se procede ahora a focalizar el análisis sobre el gasto y los resultados en materia de seguridad de la población uruguaya. Para Uruguay el Gasto en Seguridad Pública en 2014 se situaba en 1,5% del PIB. (Gráfico 27)

Para medir los resultados en seguridad del Uruguay, se tomarán los cuatro indicadores que componen el agregado "Seguridad" del *Global Competitiveness Index*, en su edición de 2018. Estos cuatro indicadores son: Crimen Organizado, Número de Homicidios cada 100.000 personas, Incidencia del Terrorismo y Confiabilidad del Servicio Policial.

-Gráfico 27-

Gasto Público en Seguridad Pública

% PIB, 2014



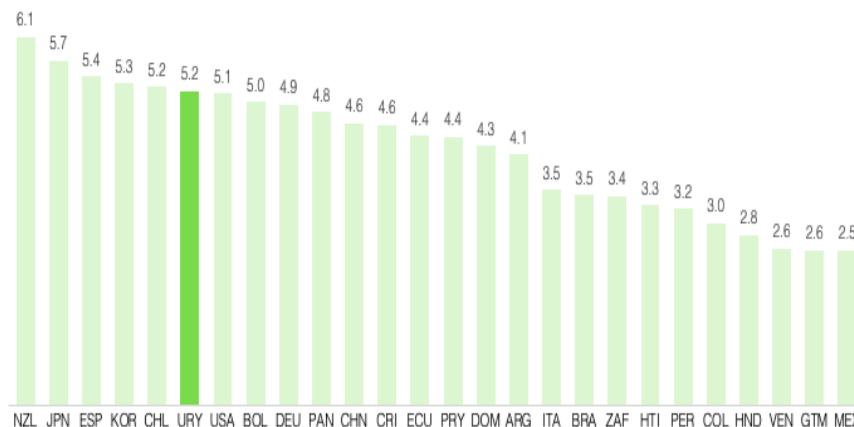
Fuente: Izquierdo et al. (2018)

Uruguay es junto con Chile el país de la región con menores costos para la economía ocasionados por el Crimen Organizado, con una medida de 5,2. (1 es el menor puntaje y 7 el mayor). Este dato surge a partir de una encuesta a ejecutivos realizada todos los años y supervisada por el *World Economic Forum*. Cabe destacar que México y Venezuela, con 2,5 y 2,6 respectivamente, son los peores de la región.

-Gráfico 28-

Costo para la economía del Crimen Organizado

Índice 1 (peor) - 7 (mejor), 2018



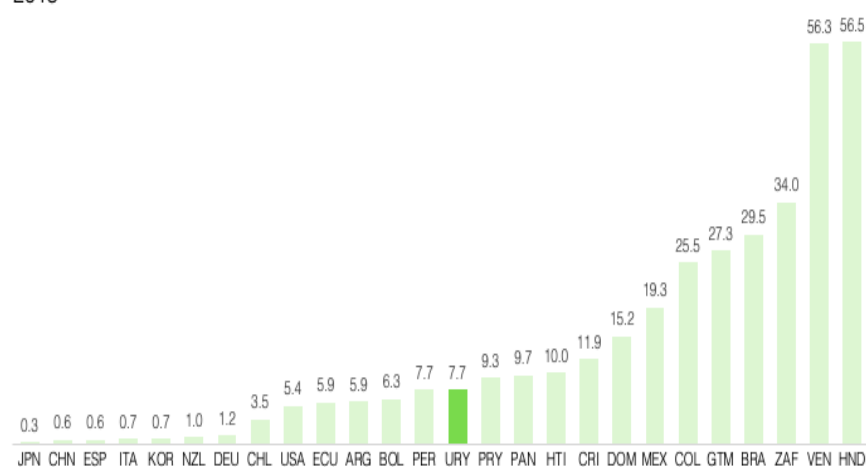
Fuente: Global Competitiveness Index 2018

Una de las medidas más populares para evaluar la seguridad de un país, es el número de homicidios intencionales cada 100.000 personas. En este indicador, Uruguay con 7,7, se ubica mejor que Brasil (29,5) y otros países de la muestra. Sin embargo, el resultado de Uruguay no es bueno si se lo compara con el obtenido por algunos países desarrollados e incluso de la región (Chile, Ecuador, Argentina, Bolivia y Perú).

-Gráfico 29-

Homicidios intencionales cada 100.000 personas

2018



Fuente: Global Competitiveness Index 2018

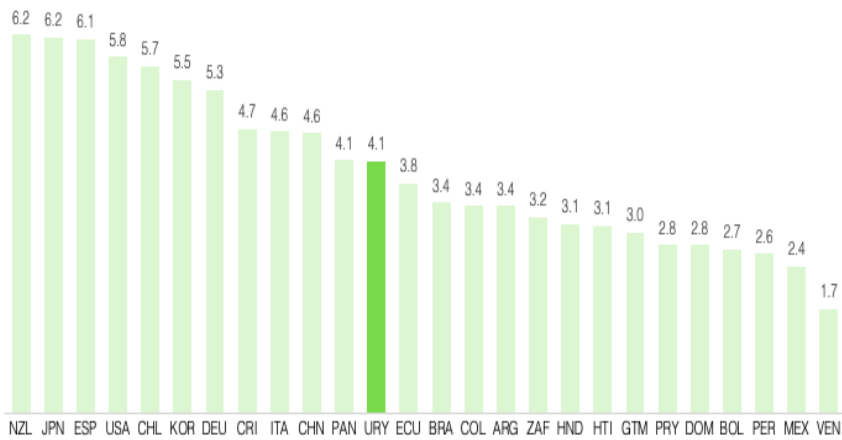
Por otro lado, un factor que influye significativamente en el nivel de seguridad de la población es la incidencia del terrorismo. En este ámbito, Uruguay se destaca. Presenta un puntaje de 100 en este indicador, donde 0 es el peor y 100 el mejor. La mayoría de los países de la región considerados en la muestra, se posicionan bien en este aspecto. Colombia es la excepción, con un puntaje de 85,6, que deja al país levemente por encima del nivel de Estados Unidos (83,3).

Por último, si se mira la confiabilidad del servicio policial, dentro de los países de la región considerados en la muestra, Uruguay (4,1) se ubica únicamente por debajo de Chile (5,7) y Costa Rica (4,7). El mejor posicionado es Estados Unidos, con un nivel de 5,8.

-Gráfico 30-

Confiabilidad en la policía

Índice 1 (peor) - 7 (mejor), 2018



Fuente: Global Competitiveness Index 2018

7. Infraestructura

Por último, se procede a centrar la atención en el gasto y los resultados en materia de infraestructura que presenta Uruguay. Según los datos del BID¹³, el nivel de inversión -pública y privada- en Infraestructura en Uruguay fue en promedio, en el período 2008-2015, de 1,7 puntos del PIB.

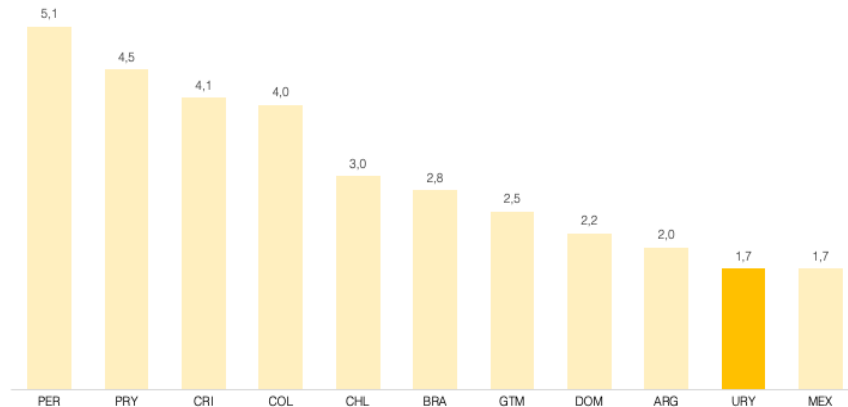
Al realizar una comparación de los niveles de inversión observados en Uruguay frente a los de otros países de la región, según datos del BID, se puede concluir que existen grandes diferencias. El gasto en infraestructura como % del PIB, varía desde 1,7 (México) a 5,1 (Perú). (Gráfico 31).

¹³ Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (Eds.). (2018).

-Gráfico 31-

Inversión Pública y Privada en Infraestructura

% PIB, Promedio 2008-2015



Fuente: Izquierdo et al. (2018)

Debe destacarse que Latinoamérica y el Caribe presentan bajos niveles de inversión en infraestructura como % PIB. Tal como se afirma en el estudio del BID, la región tiene un promedio de inversión en infraestructura de aproximadamente 3,8% del PIB entre 2008 y 2015. Dicho promedio es de 8,5% en China, por ejemplo.

Una vez visto el nivel de inversión, resta analizar los resultados observados en Uruguay y el resto de países. Para analizar el desempeño en infraestructura, se utilizarán los dos subíndices que componen el índice de Infraestructura Global perteneciente al *Global Competitiveness Index*¹⁴: Índice de Infraestructura en Transporte e Índice de Infraestructura en Servicios Públicos. Ambos índices, a su vez, se componen de sub indicadores relativos a la infraestructura del país, y miden qué tan bien están en cuanto al estado de los diferentes medios de transporte, las facilidades que ofrece, y en cuanto a la provisión de servicios básicos esenciales (agua y electricidad).

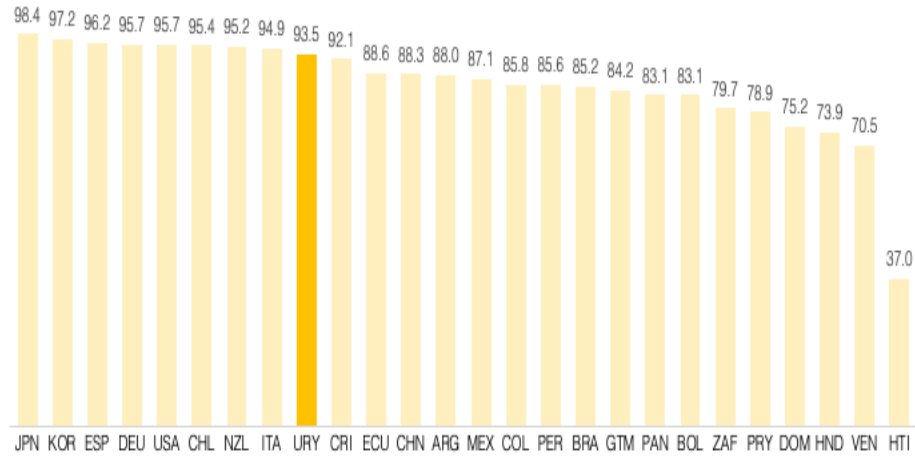
Como se ve en los Gráficos 32 y 33, el desempeño uruguayo relativo al de los otros países es diferente para ambos indicadores. Para el Índice de Servicios Públicos es el segundo latinoamericano después de Chile, pero para el Índice de Transporte se ubica detrás de varios países de la región, y lejos de los países más avanzados de la muestra.

¹⁴ World Economic Forum, 2018

-Gráfico 32-

Índice de Infraestructura en Servicios Públicos

Índice 1 (peor) - 100 (mejor), 2018

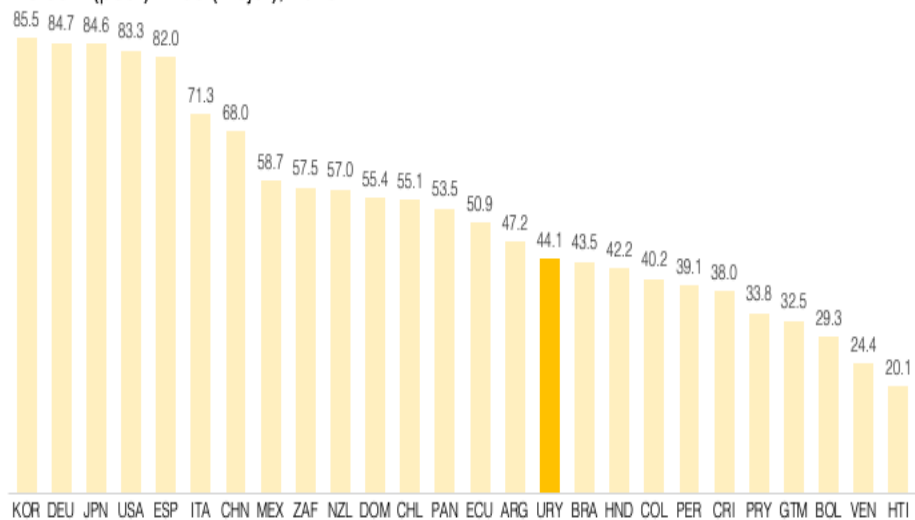


Fuente: Global Competitiveness Index 2018

-Gráfico 33-

Índice de Infraestructura en Transporte

Índice 1 (peor) - 100 (mejor), 2018



Fuente: Global Competitiveness Index 2018

ANÁLISIS CON FDH

A continuación se presentará un análisis de Eficiencia del gasto en Uruguay y la región utilizando el modelo FDH (Free Disposal Hull).

¿En qué consiste el modelo FDH?

El modelo FDH, es una técnica no paramétrica propuesta inicialmente por Deprins, Simar y Tulkens (1984). Con el método FDH es posible clasificar la eficiencia de los países comparando cada *performance* individual con una frontera de posibilidades de producción.

Supongamos que existen dos países A y B. Que usan “inputs” $X(A)$ y $X(B)$ para producir “outputs” $Y(A)$ y $Y(B)$.

Llamaremos PEI al puntaje de eficiencia que surge de los inputs (*input efficiency score*) y PEO al puntaje de eficiencia que surge de los outputs (*output efficiency score*).

El PEI para el país B, es el cociente $X(A)/X(B)$. El PEO viene dado por el cociente $Y(B)/Y(A)$.

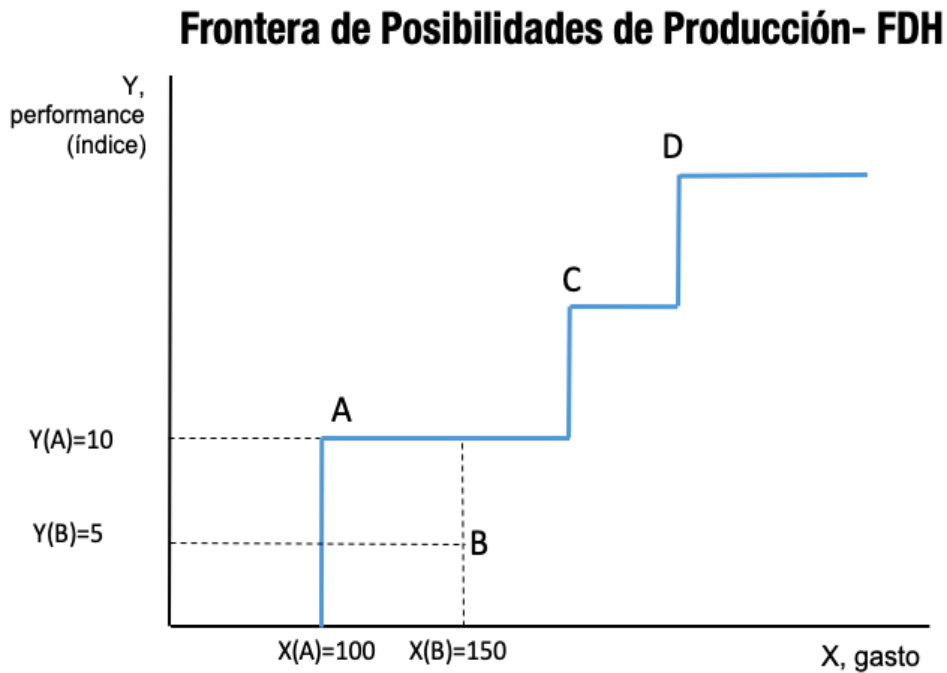
Los países eficientes, son aquellos que producen más “output” comparado con otros países con un gasto igual o mayor. Estos países tienen un puntaje de eficiencia de 1. Un puntaje de 1, implica que el país se encuentra en la frontera de eficiencia.

A modo de ejemplo, un PEI de 0,5 indica que el país en cuestión usa más inputs que el productor más eficiente para lograr el mismo nivel de output.

Un PEO de 0,5 indica que el productor ineficiente alcanza el 50% del output obtenido por el productor más eficiente con la misma cantidad de input.

El *paper* “Public Sector efficiency, an international comparison”¹⁵ publicado por el Banco Central Europeo, explica claramente la metodología usada por FDH.

¹⁵ Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005).



“Supongamos que existen cuatro países, A, B, C y D que utilizan una cierta cantidad de gasto público, medido en el eje horizontal en unidades monetarias. Se supone que los países alcanzan un cierto nivel de desempeño del gasto público, medido en el eje vertical. La eficiencia de los cuatro países es obviamente diferente.

Por ejemplo, el país B usa más input que el país A [$X(B) > X(A)$], pero produce menos output [$Y(B) < Y(A)$]. Por lo tanto, el país B es relativamente ineficiente en comparación con el país A.

Por otro lado, el país A es eficiente en relación con el país B, y se ubica en la frontera de posibilidades de producción. Esto significa que no hay otros países además del país A que ofrezcan el mismo nivel de producción con un nivel de input más bajo. Similar, los países C y D son eficientes y también están en la frontera de posibilidades de producción. Ningún otro país es ineficiente en comparación con ellos.”

Debilidades del modelo FDH

Tal y como menciona el *paper* del FMI “Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues¹⁶”, el método FDH resulta una herramienta sumamente útil para clasificar países según su nivel de eficiencia pero requiere cierta precaución al interpretar los resultados.

“ FDH ofrece varias ventajas: no es un ejercicio econométrico y no requiere imponer formas funcionales específicas en la frontera eficiente. Sin embargo, FDH asume que las variables de input y output elegidas están relacionadas a través de un proceso de producción. Interpretado con precisión, FDH mide la eficiencia técnica, pero esto supone que se han identificado los inputs y outputs correctos, y que todos los países tienen acceso a la misma tecnología de producción. Con una interpretación menos estricta, FDH proporciona una evaluación de cómo se comparan los países en cuanto a lo que gastan y los objetivos de política que persiguen con este gasto. Además de la ineficiencia técnica, puede existir una gran variedad de razones por las cuales varía la eficiencia, incluidas las diferentes tecnologías de producción, las diferencias en los objetivos de las políticas y el impacto de los insumos no identificados y factores exógenos (por ejemplo, la geografía afectaría la eficiencia del gasto en carreteras , ya que un país montañoso gastaría más por kilómetro mientras todavía opera con la máxima eficiencia técnica). Además, los puntajes de eficiencia del análisis FDH son muy sensibles a la selección de la muestra del país y al error de medición.”

Análisis sectorial con FDH

En base a los datos provistos por Herrera y Ouedraogo (2018) “Efficiency of Public Spending in Education, Health, and Infrastructure” se presentarán datos de PEI y PEO para una selección de 20 países.

El siguiente análisis tiene como objetivo mostrar eficiencia-eficacia presente en los sectores Educación, Salud, Infraestructura de Uruguay, la región y aquellos países situados en la Frontera de Posibilidades de Producción.

El *paper* considera el componente ortogonal del gasto como el input en todos los puntajes de eficiencia mostrados a continuación.

¹⁶ Clements, B. J. (2007).

Puntajes de Eficiencia en indicadores de Educación.

En cuanto a la educación, se presentan los puntajes de eficiencia derivados del input y output para las variables: Pruebas PISA: Puntaje Matemáticas, Pruebas PISA: Puntaje Lectura, Pruebas PISA: Puntaje Ciencias, Inscripción Bruta en Educación Primaria e Inscripción Bruta en Educación Primaria.

En lo que respecta a las pruebas PISA, en puntaje de eficiencia para Matemáticas, Uruguay se encuentra a mitad de tabla, alcanzando un PEI de 0,71 y un PEO de 0,78. Tanto para Lectura como Ciencia, Uruguay obtiene un PEI de 0,71 y un PEO de 0,81 ubicándose en el lugar 7 y 9 respectivamente (de una muestra de 20 países).

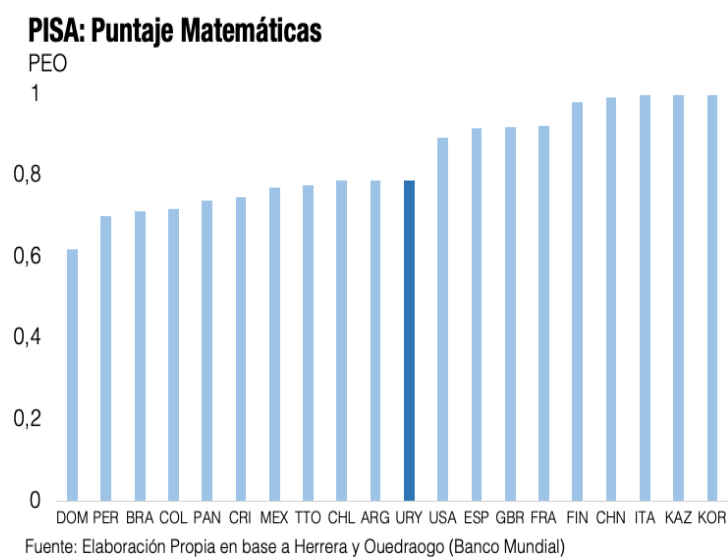
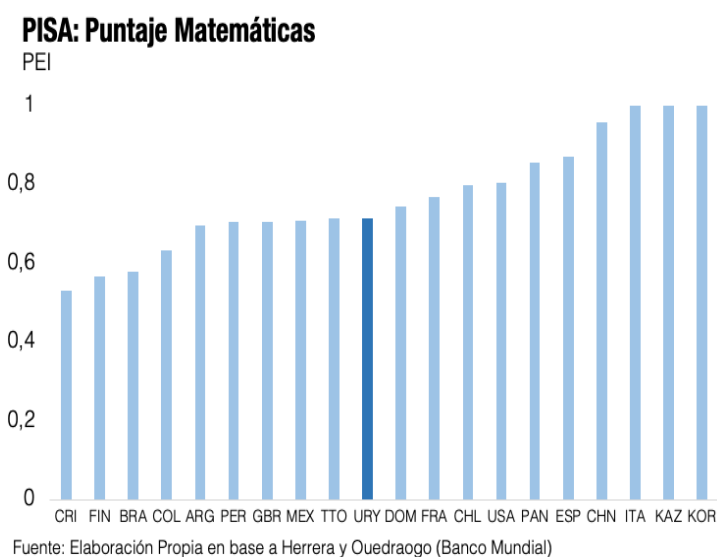
En cuanto a la variable, Inscripción Bruta en Educación Primaria, Uruguay aparece con un buen puntaje siendo su PEI y PEO promedio 0,9. Sin embargo, el puntaje de Inscripción Bruta en Educación Secundaria figura como el quinto peor PEI (0,58) y cuarto peor PEO (0,64) de la muestra en cuestión.

Tal y como se especificó anteriormente, un PEI de 0,58 indica que Uruguay utiliza más inputs que el productor más eficiente para lograr el mismo nivel de output.

Un PEO de 0,64 indica que Uruguay puede alcanzar sólo el 64% del output obtenido por el productor más eficiente con la misma cantidad de input.

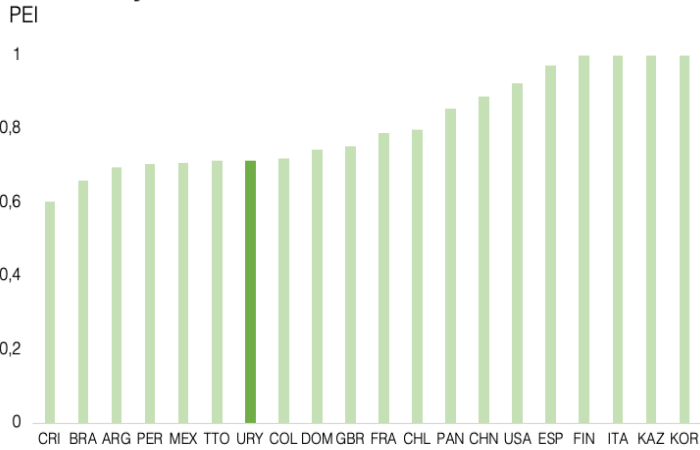
-Gráfico 35-

-Gráfico 36-



-Gráfico 37-

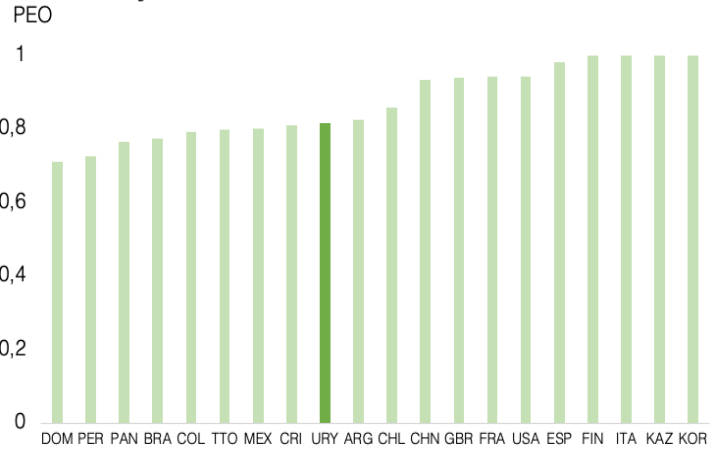
PISA: Puntaje Lectura



Fuente: Elaboración Propia en base a Herrera y Ouedraogo (Banco Mundial)

- Gráfico 38-

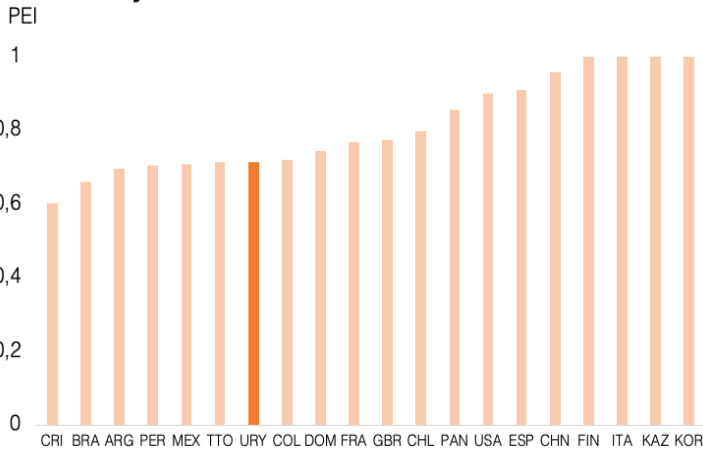
PISA: Puntaje Lectura



Fuente: Elaboración Propia en base a Herrera y Ouedraogo (Banco Mundial)

-Gráfico 39-

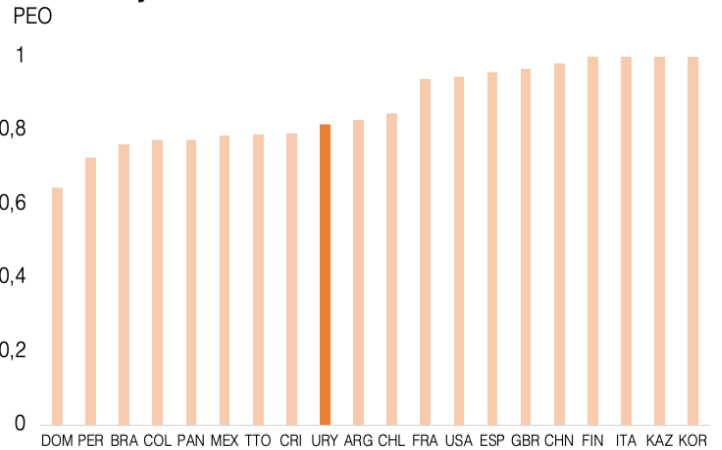
PISA: Puntaje Ciencias



Fuente: Elaboración Propia en base a Herrera y Ouedraogo (Banco Mundial)

-Gráfico 40-

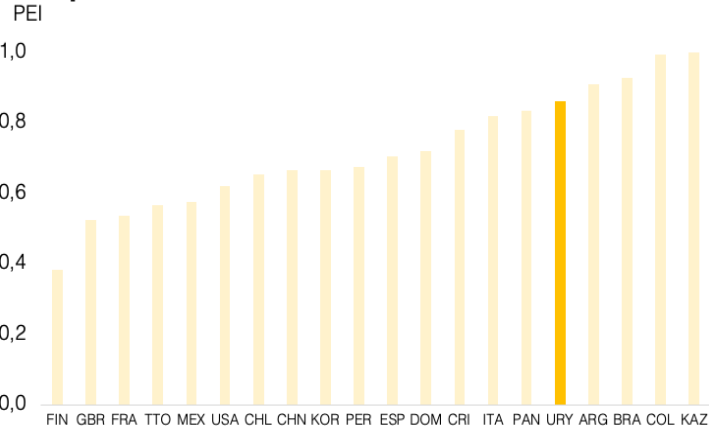
PISA: Puntaje Ciencias



Fuente: Elaboración Propia en base a Herrera y Ouedraogo (Banco Mundial)

-Gráfico 41-

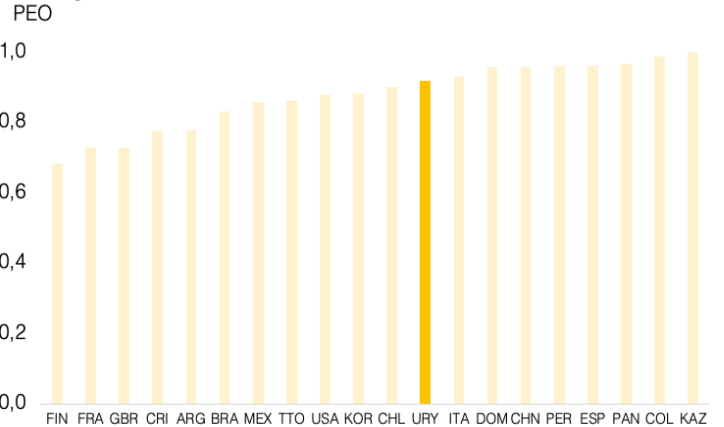
Inscripción Bruta en Educación Primaria



Fuente: Elaboración Propia en base a Herrera y Ouedraogo (Banco Mundial)

-Gráfico 42-

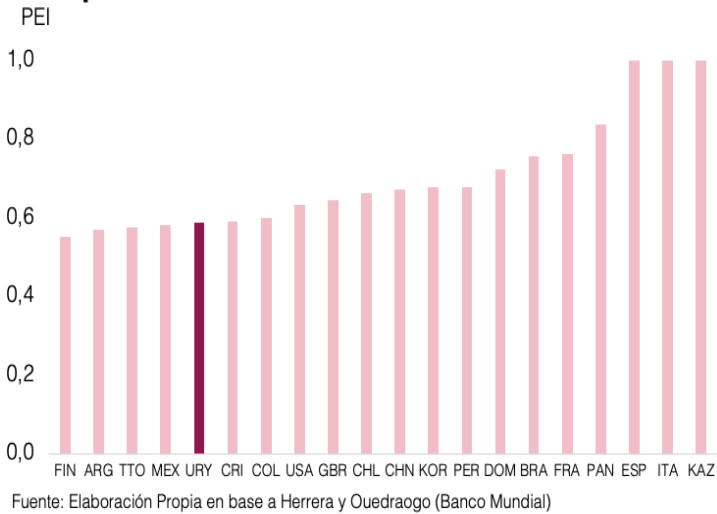
Inscripción Bruta en Educación Primaria



Fuente: Elaboración Propia en base a Herrera y Ouedraogo (Banco Mundial)

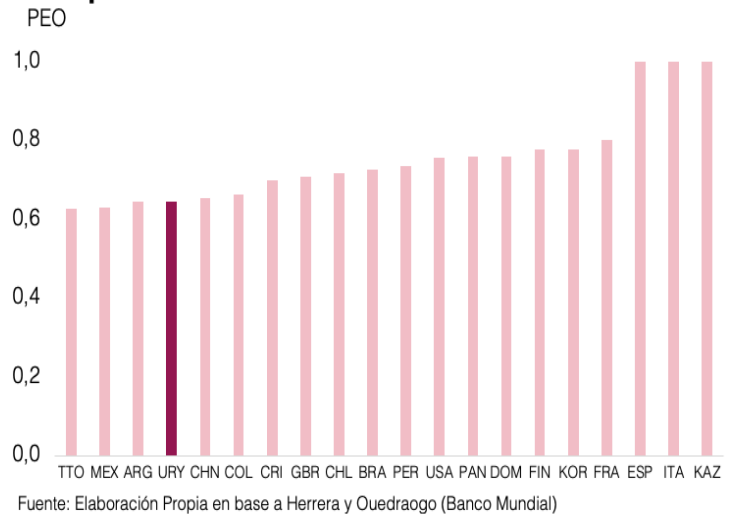
-Gráfico 43-

Inscripción Bruta en Educación Secundaria



-Gráfico 44-

Inscripción Bruta en Educación Secundaria

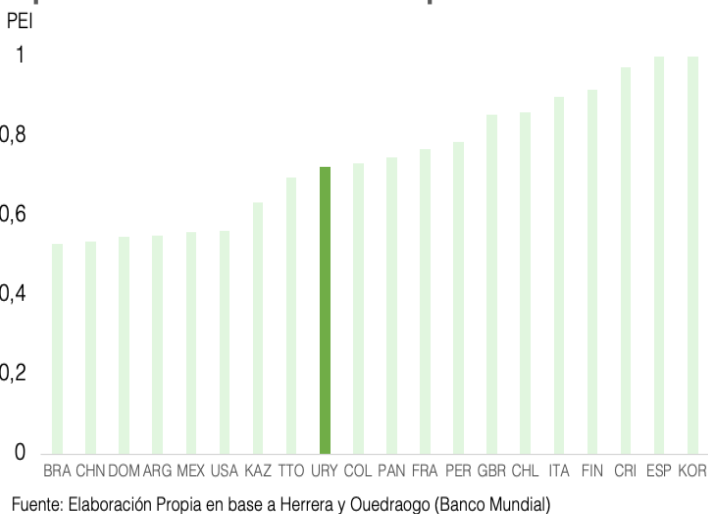


Puntaje de Eficiencia en Indicadores de Salud.

Para presentar la eficiencia en Salud se consideraron los puntajes derivados de input y output de las siguientes variables; Esperanza de vida en personas con discapacidad, Esperanza de vida al nacer, Tasa de supervivencia materna e infantil. El PEI y PEO de Uruguay en Esperanza de vida de personas con discapacidad son de 0,75 y 0,91 respectivamente. Por su parte, Esperanza de vida al nacer, presenta un PEI de 0,70 y un PEO de 0,90.

-Gráfico 45-

Esperanza de Vida Personas con Discapacidad



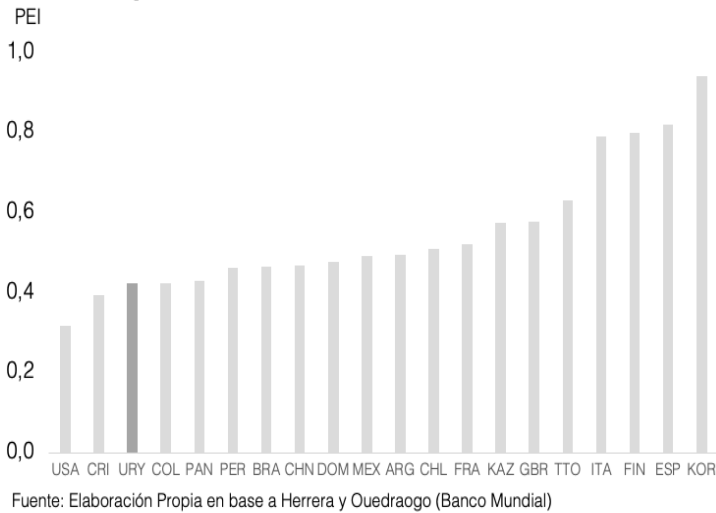
-Gráfico 46-

Esperanza de Vida Personas con Discapacidad



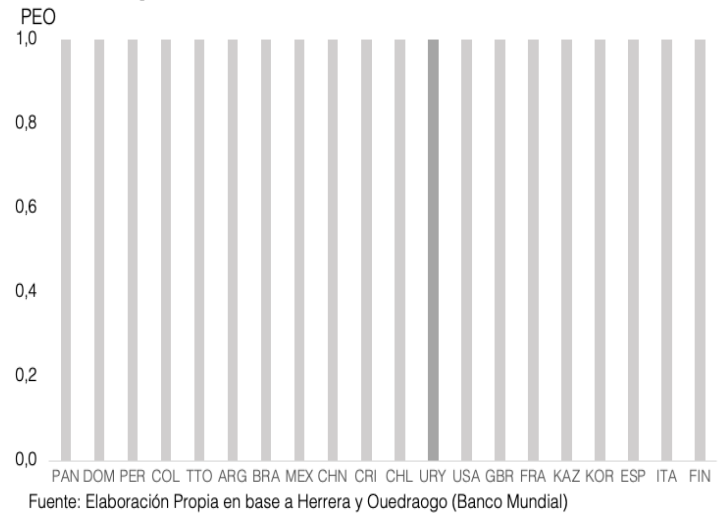
-Gráfico 47-

Tasa de Supervivencia Materna



-Gráfico 48-

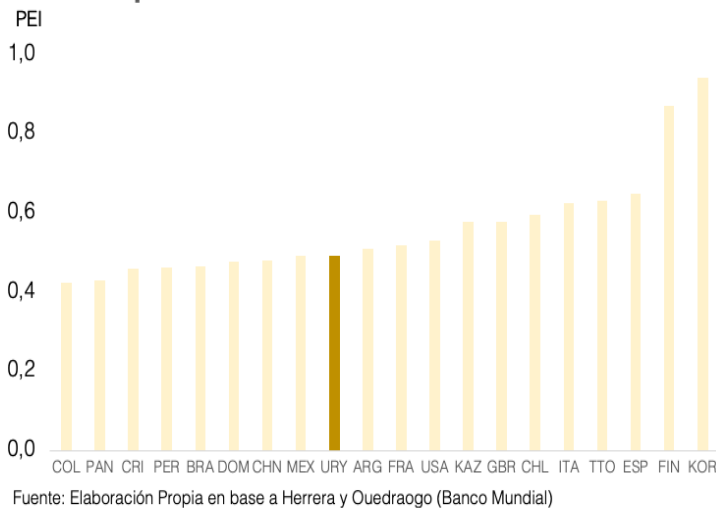
Tasa de Supervivencia Materna



Por otra parte, Uruguay figura con un PEI sumamente débil en Tasa de supervivencia materna siendo el tercer peor país de la muestra (0,42). Sin embargo, su PEO en este mismo indicador se situó entre el 50% superior.

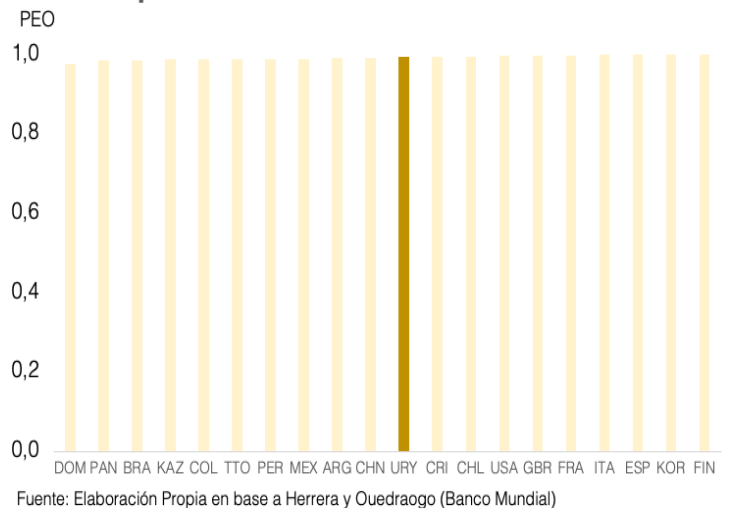
-Gráfico 49-

Tasa de Supervivencia Infantil



-Gráfico 50-

Tasa de Supervivencia Infantil

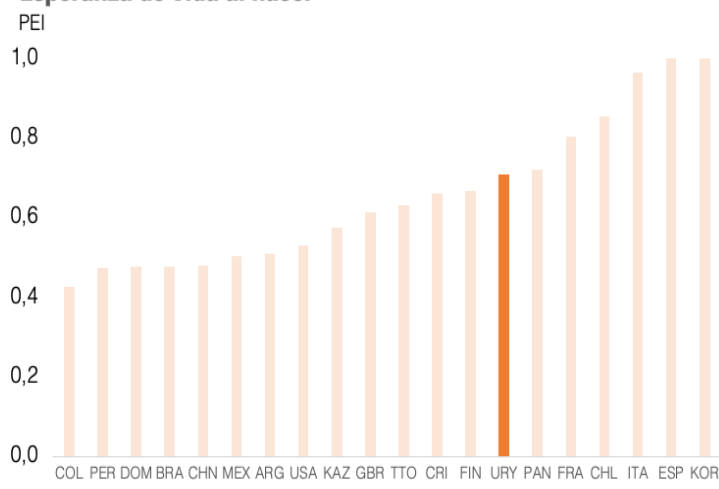


En cuanto a Tasa de supervivencia infantil. Tanto el PEI como el PEO Uruguayo figuran a mitad de tabla.

En esperanza de vida al nacer el PEI Uruguayo es el séptimo mas alto y el PEO se encuentra a mitad de tabla.

-Gráfico 51-

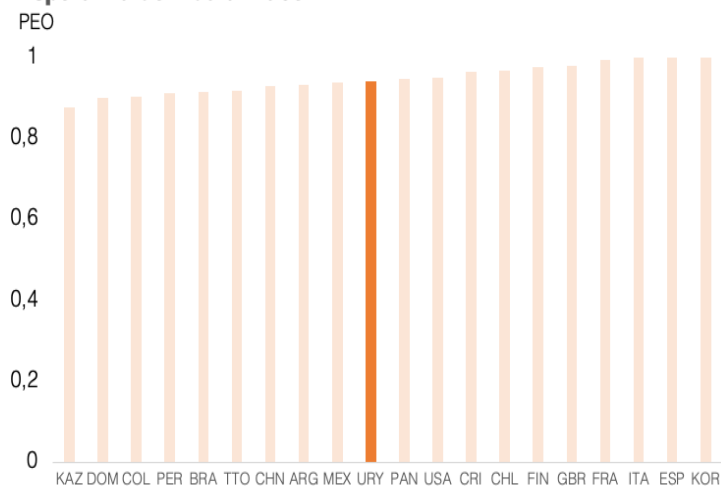
Esperanza de Vida al nacer



Fuente: Elaboración Propia en base a Herrera y Ouedraogo (Banco Mundial)

-Gráfico 52-

Esperanza de Vida al nacer



Fuente: Elaboración Propia en base a Herrera y Ouedraogo (Banco Mundial)

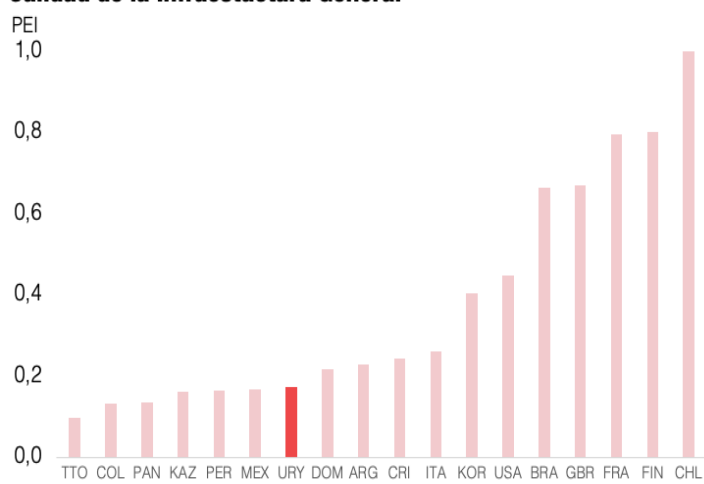
Puntaje de Eficiencia en Indicadores de Infraestructura.

En lo que respecta los indicadores de Infraestructura, se presentaran los puntajes de eficiencia para las variables; Calidad de infraestructura general, Calidad de rutas, Transporte y Calidad en la oferta de energía.

En cuanto a los puntajes de Calidad en infraestructura general, Uruguay presenta un PEI bajo (0,17), y un PEO mejor (0,59).

-Gráfico 53-

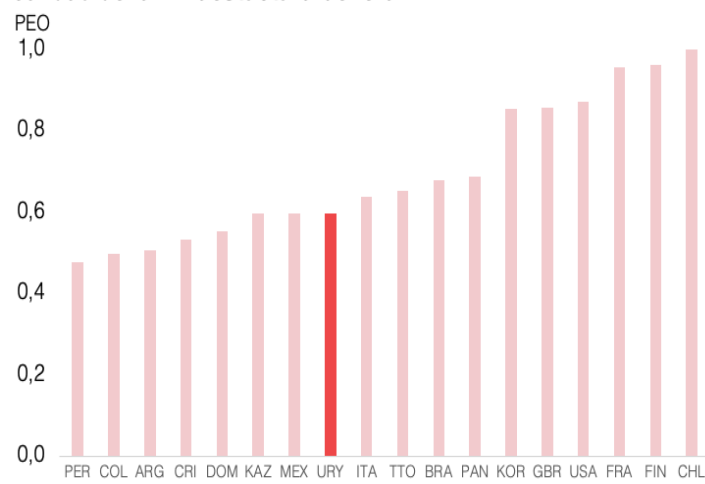
Calidad de la Infraestructura General



Fuente: Elaboración Propia en base a Herrera y Ouedraogo (Banco Mundial)

-Gráfico 54-

Calidad de la Infraestructura General

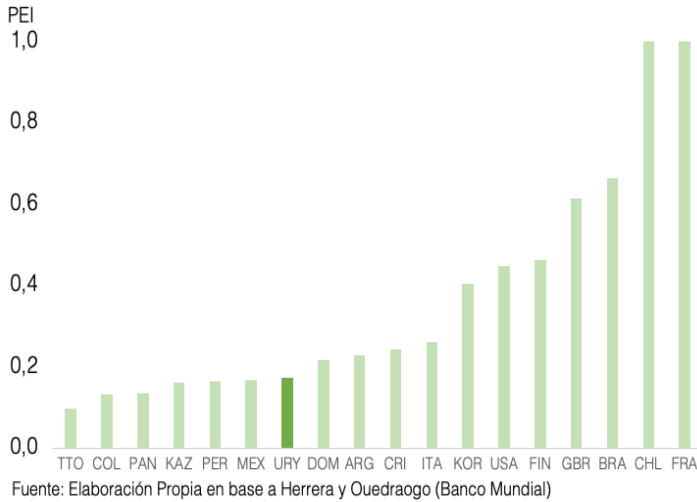


Fuente: Elaboración Propia en base a Herrera y Ouedraogo (Banco Mundial)

Por su parte, en la variable Calidad en rutas, el PEI de Uruguay resulta nuevamente bajo (0,17) y su PEO (0,64).

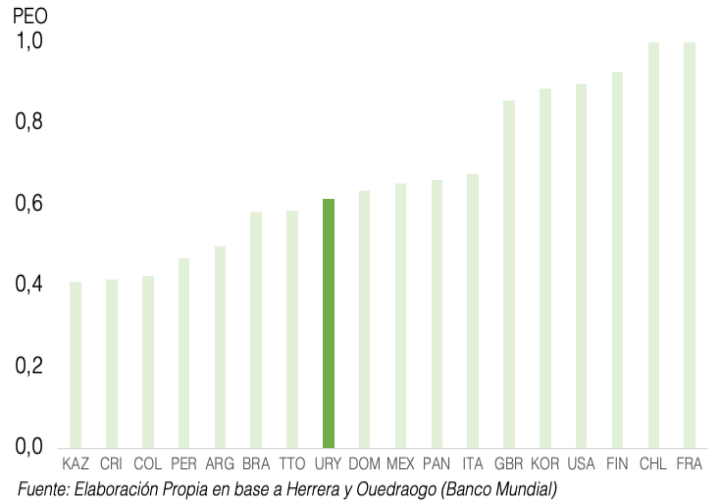
-Gráfico 55-

Calidad de Rutas



-Gráfico 56-

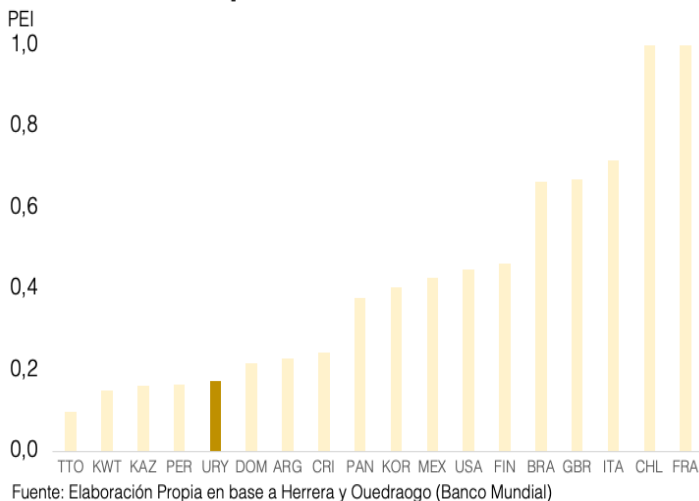
Calidad de Rutas



En Transporte, Uruguay presenta sus peores PEI y PEO dentro de Infraestructura, siendo estos 0,17 y 0,52 respectivamente.

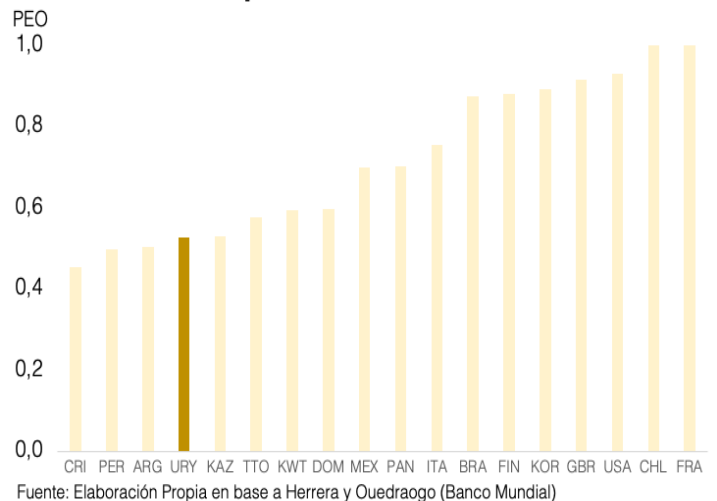
-Gráfico 57-

Infraestructura: Transporte



-Gráfico 58-

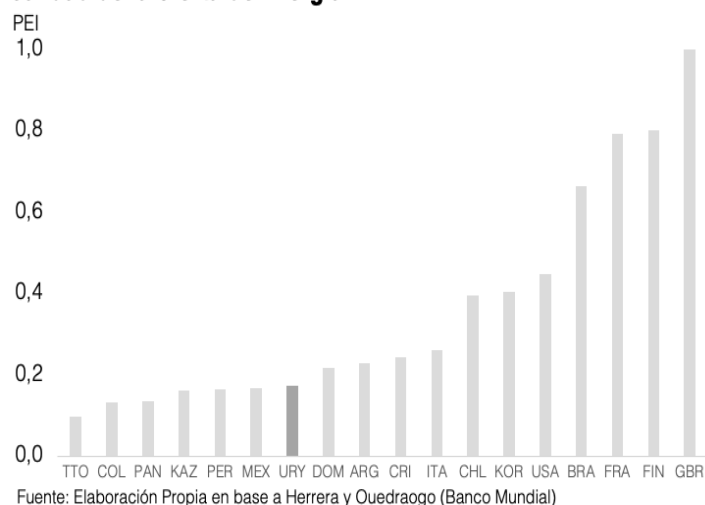
Infraestructura: Transporte



Finalmente, si bien el indicador Calidad de la oferta de energía presenta un PEI bajo, su PEO figura entre la mitad superior de la muestra considerada.

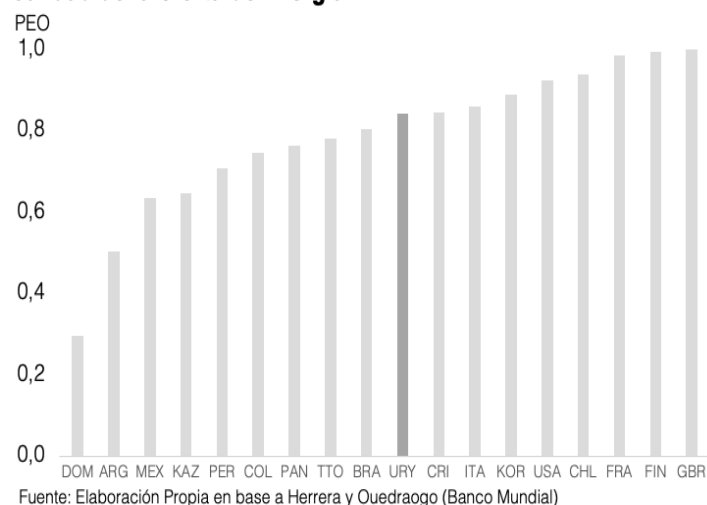
-Gráfico 59-

Calidad de la oferta de Energía



-Gráfico 60-

Calidad de la oferta de Energía



Propuestas

En base al análisis realizado, se presenta una serie de posibles reformas que podrían llevar a un gasto público más eficaz y eficiente. En los siguientes párrafos se desarrollan algunas de ellas, teniendo en cuenta que no es posible cubrir una lista exhaustiva, y que cada una tiene sus propias ventajas pero también sus desventajas u obstáculos.

- *Regla fiscal*

Como se menciona en el libro de Izquierdo et al. (2018)¹⁷, en primer lugar, está la posibilidad de incluir una regla fiscal agregada, y junto a ella una regla fiscal “de composición”. En el último tiempo, se ha popularizado la idea de aplicar una regla fiscal agregada, es decir, que limite el crecimiento del gasto público. Su aplicación sería fundamental para disminuir el gasto público y lograr que sea contracíclico respecto del producto, para poder evitar ajustes en momentos de recesión. Izquierdo et al. (2018), demuestran que una regla fiscal agregada disminuye la prociclicidad del gasto y reduce la probabilidad de enfrentar una crisis de deuda. Sin embargo, la regla fiscal puede tener un impacto negativo, ya que “aumenta el sesgo contra la inversión pública”. Si bien una regla fiscal contribuiría a disminuir el nivel de gasto público, esta no necesariamente establece dónde hacer los recortes cuando sean necesarios,

¹⁷ Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (Eds.). (2018).

haciendo especialmente vulnerable al gasto en inversión por ser uno de los más sencillos de modificar. Es por esto que se agrega la posibilidad de incluir una regla fiscal de composición, ya que impondría restricciones sobre la calidad del gasto, además de la cantidad. El BID menciona el ejemplo de Perú, que no sólo limitó el crecimiento total del gasto público sino también el crecimiento del gasto corriente, mitigando el efecto sobre el nivel de inversión pública. Esta regla fiscal de composición sería un complemento clave a la regla fiscal agregada, para poder alcanzar un crecimiento sostenido y una mayor estabilidad.

A continuación, se detallan algunas medidas propuestas por la OCDE¹⁸.

- *Implementar un proceso de discusión, decisión y evaluación de los objetivos y elementos referidos al gasto.*

Se obtendrían grandes ganancias de eficiencias si varios actores relevantes de cada sector estuvieran involucrados en la evaluación y toma de decisiones.

La OCDE sugiere que Uruguay podría crear un diálogo pre-presupuesto que incluya a todas las personas referentes e involucradas en el tema (también al Parlamento y a las entidades del Art. 220¹⁹).

Algunos países de la OCDE, ya cuentan con mesas redondas o foros de discusión en donde participan agentes relevantes de los sectores, ministerios o agencias en cuestión e incluso ciudadanos.

Por ejemplo, Irlanda lleva a cabo desde 2015 Diálogos Económicos Nacionales, un proceso formalizado de debate y consulta para mejorar el proceso de definición de presupuesto.

- *Reducir la cantidad de programas por Ministerio.*

La actual estructura en Uruguay permite que algunos programas se compartan entre instituciones. En promedio, existen dos instituciones por área programática.

Según la OCDE²⁰, “potencialmente, cada institución debería manejar entre 2 y 3 programas pero dada la actual estructura de Uruguay, que requiere que los

¹⁸ Vammalle, C., & Rivadeneira, A. M. R. (2019).

¹⁹ Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

²⁰ Vammalle, C., & Rivadeneira, A. M. R. (2019).

programas sean compartidos entre ministerios, cada uno maneja en promedio 10 programas.”

La gran mayoría de estos programas abarcan diversidad de temas y pueden estar alejadas de lo que compete al ministerio. Es por esto que reducir el número de programas puede contribuir significativamente a mejorar la eficacia-eficiencia de los mismos.

- *Mayor flexibilidad para reubicar fondos dentro de los programas a cambio de compromiso con la disciplina presupuestaria.*

En muchos países las autoridades tienen la posibilidad de manejar con cierta flexibilidad los recursos, cambiarlos, reubicarlos bajo su responsabilidad sin la aprobación del Ministerio a cargo. “Los distintos ministerios/agencias generalmente tienen permitido reubicar un porcentaje (2-5%) del gasto corriente dentro de los programas y un porcentaje menor entre programas.”

Tal como comenta el estudio de la OCDE, “ En Inglaterra los ministros tienen dos tipos de topes en el gasto: “Department Expenditure Limits”, que permiten un gasto discrecional, y “Annually Managed Expenditure” para gasto obligatorio.”

En otro trabajo publicado por la OCDE²¹, se detallan una serie de medidas relevantes para mejorar el desempeño del sector público.

Entre otras, se menciona la descentralización del poder político. Extrapolado al caso uruguayo, esto implicaría que la responsabilidad del gasto departamental (según sus cometidos) y su eficacia-eficiencia sea derivada a cada gobierno subnacional.

Un estudio publicado por el FMI²², menciona “Los resultados indican que la descentralización fiscal puede mejorar la eficiencia del servicio público, pero solo bajo condiciones específicas. Primero, el proceso de descentralización requiere entornos políticos e institucionales adecuados. Segundo, un grado suficiente de descentralización del gasto parece necesario para obtener resultados favorables.

En tercer lugar, la descentralización del gasto debe ir acompañada de una descentralización suficiente de los ingresos. Se plantea que, de no contemplarse

²¹ Curristine, T., Lonti, Z., & Joumard, I. (2007)

²² Sow, M., & Razafimahefa, M. I. F. (2015).

estas condiciones, la descentralización fiscal podría llegar a perjudicar la eficiencia de la prestación de servicios públicos”.

Otra propuesta es aumentar la escala de las operaciones en los sectores educación, salud y seguridad. Según Curristine, T., Lonti, Z., & Joumard, I. hay evidencia que respalda que esto aumenta la eficiencia de dichos sectores.

- *Presupuesto basado en desempeño*

Otra propuesta muy extendida en los países de la OCDE, consiste en promover y aumentar el uso de información sobre la *performance* de los procesos presupuestarios. A esta información se le denomina PI por sus siglas en inglés (*Performance Information*).

En Uruguay, existe la evaluación de los Compromisos de Gestión (CG)²³ establecidos en el Decreto N° 526/009, de 19 de noviembre de 2009.

Se define como compromiso de gestión²⁴: “un acuerdo celebrado a nivel institucional, colectivo, grupal y/o individual, en el cual se asignan recursos como contrapartida del cumplimiento de metas fijadas en sus respectivos ámbitos de competencia, vinculadas a objetivos de mejora de la gestión.”

A su vez, el artículo 11 del Decreto N° 44/009 de 19 de enero de 2009, da origen a la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG). El art. 57 de la Ley 19149, luego determina “Créase la Comisión de Compromisos de Gestión (CCG), que tendrá competencia en todos los casos en que por norma legal o reglamentaria se hubiera establecido o se establezca la necesidad de suscribir compromisos de gestión asociados a la percepción de partidas presupuestales correspondientes a los Incisos 02 al 15 y 21 del Presupuesto Nacional.”

Desempeños negativos, pueden resultar en castigos económicos (pago de remuneración variable y subsidios). En este sentido, los compromisos de gestión operan similar que el presupuesto basado en desempeños analizado en el trabajo de la OCDE²⁵.

²³ *En este tema puntual, se agradece el aporte de Lucila Bonilla.*

²⁴ Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Comisión de compromiso de Gestión.

²⁵ Curristine, T., Lonti, Z., & Joumard, I. (2007)

Este proceso funciona de manera distinta en otros países. Algunos han optado por una aplicación “no formal” para el desarrollo y uso de PI en negociaciones entre las autoridades encargadas de todo lo que refiere al gasto. “Por ejemplo, Dinamarca y Suecia tienen un enfoque informal y discrecional a escala de todo el gobierno que permite a los ministerios individuales decidir si producen y presentan PI en las negociaciones presupuestarias.”

Cuando PI pasa a ser parte del proceso presupuestario, se usa para “informar las asignaciones presupuestarias junto con otra información sobre prioridades políticas y fiscales.” “Tanto Australia como el Reino Unido tienen requisitos que vinculan los aumentos en el gasto o los nuevos gastos con objetivos de desempeño o evaluaciones de desempeño”.

Esto opera similar al caso uruguayo. Sin embargo hay algunas particularidades. Por ejemplo, “el Reino Unido tiene un enfoque más sistemático en el que cada departamento desarrolla planes de gastos de tres años y acuerdos de servicio público, que incluyen objetivos de desempeño negociados con el Tesoro.”

Por último el *paper* de la OCDE²⁰, también presenta una serie de mecanismos para generar un esquema de incentivos que pueda motivar a los distintos ministerios a mejorar su eficacia-eficiencia y en definitiva su desempeño. Estos se presentan en la tabla a continuación. (Tabla 1).

-Tabla 1-

MECANISMOS	PREMIO	SANCIÓN
Financiamiento	<i>Aumentar los fondos a el ministerio/organismo</i>	<i>Reducir o restringir los fondos al ministerio/organismo</i>
	<i>Mantener el "status quo" de la financiación del ministerio/organismo</i>	<i>Eliminar el financiamiento del ministerio/organismo</i>
	<i>Aumentar el presupuesto del personal</i>	<i>Recortar el presupuesto del personal</i>
	<i>Dar bonus a los gerentes y empleados</i>	
Flexibilidad	<i>Permitir que el ministerio/organismo retenga y transfiera las ganancias de eficiencia</i>	<i>Exigir que devuelva todos los fondos al centro</i>
	<i>Permitir flexibilidad para transferir fondos entre distintos programas</i>	<i>Restringir la posibilidad de transferir fondos</i>
	<i>Eximir al ministerio/organismo de ciertos requisitos de informes</i>	<i>Aumentar los requisitos de informes</i>
		<i>Solicitar una auditoría de gestión del ministerio/organismo</i>
Reconocimiento Público	<i>Reconocer públicamente los logros del ministerio/organismo</i>	<i>Critica públicamente la performance del ministerio/organismo</i>

Fuente: *Curmistine, T., Lonti, Z., & Jourmard, I. (2007)*

Los ministerios puede usar los resultados de desempeño para motivar a sus direcciones a mejorarlo; para hacerlo, el ministerio tiene varios mecanismos potenciales a su disposición. Estos, se pueden dividir en tres grandes categorías: financiación, flexibilidad y reconocimiento público. La Tabla 2 resume estos mecanismos. En la misma puede verse porcentaje de ministerios de economía y finanzas en los países de la OCDE que a menudo utilizan PI y para que lo utilizan.

Tal como puede verse, el 15% usa evaluaciones para recortar el gasto, un 11% para eliminar programas y un 5% para determinar pagos. Por otra parte, un 10% usa medidas de *performance* para recortar gastos, un 11% para determinar pagos, y un 4% para eliminar programas.

-Tabla 2-

Porcentaje de Ministerios de Economía y Finanzas que usan PI

	Medidas de rendimiento (%)	Evaluaciones (%)
Para eliminar programas	4	11
Para recortar el gasto	10	15
Para determinar pagos	11	5

También se podrían mencionar una serie de medidas específicas para cada sector, por ejemplo para mejorar la eficacia-eficiencia en infraestructura. Dutu, R. (2016), sugiere implementar lo que se conoce como “*peak-load pricing*” que consiste en un tipo de discriminación de precios basado en la eficiencia. Esto implica que se cobren precios más altos en las horas “pico”. Extrapolado al tema tráfico, se cobrarían precios más altos en las horas de mayor congestión. En definitiva, este precio más alto, llevaría a una reducción del uso de estas rutas/calles contribuyendo a reducir la necesidad de futuras inversiones en infraestructura. Un país que ha implementado esta medida es Holanda.

Conclusión

En conclusión, evaluando los resultados obtenidos, se observa que el rendimiento de Uruguay es desparejo en cuanto a los diferentes objetivos. Si bien se han realizado numerosos esfuerzos por mejorar la calidad del gasto, consideramos que todavía resta mucho por hacer. Del análisis previamente proporcionado, se desprende que Uruguay ha demostrado desempeños considerablemente positivos en comparación con la región y otras economías avanzadas. Sin embargo, no debe dejar de contemplarse que a pesar de significativos incrementos en el gasto, en algunas áreas Uruguay sigue mostrando desempeños deficientes.

En base al análisis realizado del gasto público en Uruguay, y a los indicadores de eficiencia presentados, se puede decir que Uruguay tiene margen para mejorar el proceso de definición y asignación del gasto público. Consideramos que haciendo uso de algunas de las propuestas mencionadas anteriormente, es posible alcanzar mejores resultados, tanto a nivel global como en sectores específicos (Salud, Educación, Seguridad e Infraestructura).

Puntualmente consideramos que la implementación de las medidas propuestas tiene potencial para generar un cambio positivo en la eficacia-eficiencia del gasto público en Uruguay. Sin embargo, qué medidas son más adecuadas y aplicables dependerá de un futuro análisis. Es por esto que la discusión del tema debe continuar para seguir avanzando hacia el objetivo de un gasto público verdaderamente eficaz y eficiente.

Bibliografía

- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). *Public sector efficiency: an international comparison*. *Public choice*, 123(3-4), 321-347.
- Armijo, M., & Espada, M. V. (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*.
- Berretta, N. (2004). *La asignación del gasto en la ejecución del presupuesto en Uruguay ¿resultado de las prioridades políticas definidas o de la casualidad?*. *Iberoamericana–Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 34(1-2).
- Clements, B. J. (2007). *Public expenditure in Latin America: Trends and key policy issues*. International Monetary Fund
- Curristine, T., Lonti, Z., & Joumard, I. (2007). Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 161.
- Dutu, R. (2016). *Raising Public Spending Efficiency in Switzerland*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1280, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jm3rxpwrjgjf-en>.
- Herrera, S., & Ouedraogo, A. (2018). *Efficiency of Public Spending in Education, Health, and Infrastructure: An International Benchmarking Exercise*. The World Bank.
- Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (Eds.). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* (Vol. 10). Inter-American Development Bank.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) (2019). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay.
- Mandl, U., Dierx, A., & Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending (No. 301). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Sow, M., & Razafimahefa, M. I. F. (2015). Fiscal decentralization and the efficiency of public service delivery (No. 15-59). International Monetary Fund.
- Schwab, K. (2018). *The Global Competitiveness Report*. World Economic Forum.
- Vammalle, C., & Rivadeneira, A. M. R. (2019). Budgeting in Uruguay Towards modern budgeting practices in Uruguay. *OECD Journal on Budgeting*, 19(1), 1-105.

2018. *Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal*. <https://www.gub.uy/contaduria-general-nacion/sites/contaduria-general-nacion/files/inline-files/exposicion%20de%20motivos%20final.pdf>

2018. *World Development Indicators*. Base de datos. World Bank, Washington, DC.

2018. *The Global Competitiveness Report*. Base de datos. World Economic Forum.

Páginas web consultadas :

- <https://ourworldindata.org/government-spending>
- <https://data.oecd.org/>
- <https://www.onsc.gub.uy>

ANEXOS

I) Muestra creada : “La muestra creada incluye a los siguientes países: Argentina, Belize, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Surinam, Bahamas, Trinidad and Tobago, Uruguay, Venezuela”

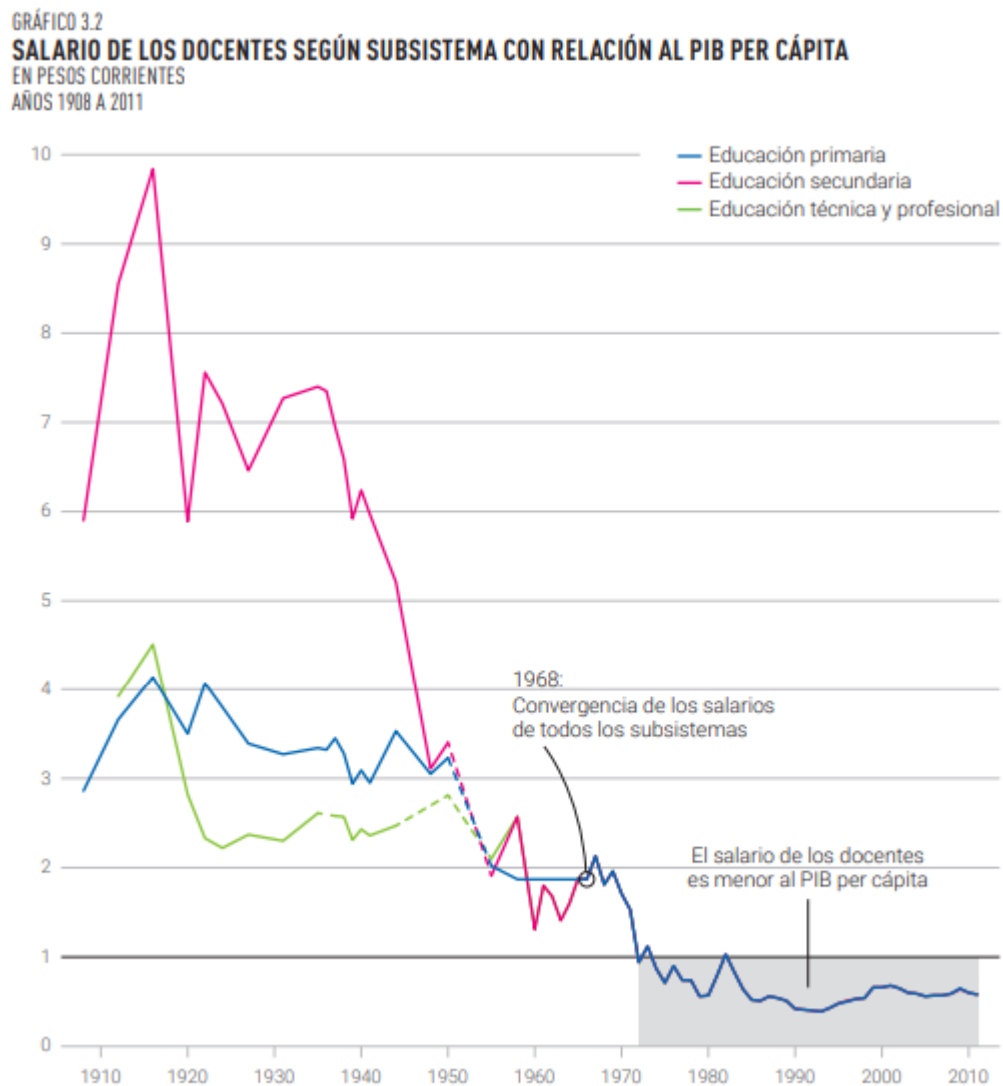
II) Grupos econ: **Zona Euro** (Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y España.). **G7** (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos).

Mercados emergentes y en desarrollo (Afganistán, Albania, Argelia, Angola, Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Aruba, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Bielorrusia, Belice, Benin, Bután, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chad, Chile, China, Colombia, Comoras, República Democrática del Congo, República del Congo, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Yibuti, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Eswatini, Etiopía, Fiji, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irán, Iraq, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kenia, Kiribati, Kosovo, Kuwait, República Kirguisa, República Democrática Popular Lao, Líbano, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Malasia, Maldivas, Mali, Islas Marshall, Mauritania , Mauricio, México, Micronesia, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Marruecos , Mozambique, Myanmar, Namibia, Nauru, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Macedonia del Norte, Omán, Pakistán, Palau, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Qatar, Rumania, Rusia, Ruanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Arabia Saudita, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudáfrica, Sudán del Sur, Sri Lanka, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Sudán, Surinam, Siria, Tayikistán, Tanzania, Tailandia, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Turkmenistán, Tuvalu, Uganda, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia y Zimbabwe.)

ASEAN-5 (Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam.) **Oriente Medio y África del Norte** (Argelia, Bahrein, Yibuti, Egipto, Irán, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Mauritania, Marruecos, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Somalia, Sudán, Siria, Túnez, Emiratos Árabes Unidos y Yemen.)

Muestra seleccionada A.Latina y el Caribe (detallada en pie de página anterior).
Uruguay.

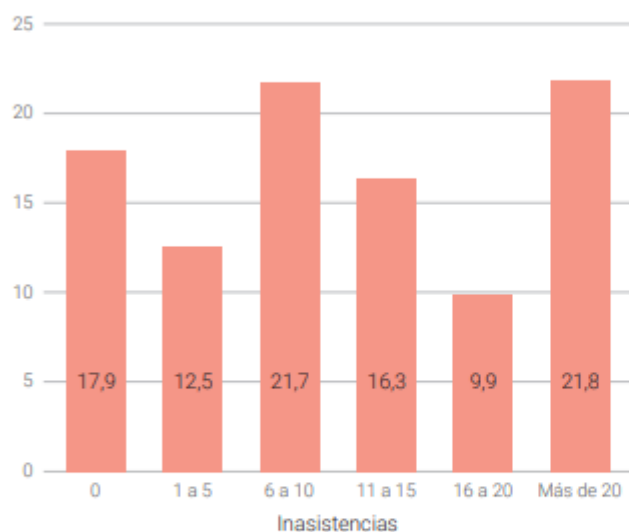
III)



Fuente: ver cuadro A.3.1 del Anexo del capítulo 3.

IV)

GRÁFICO 4.1
MAESTROS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA PÚBLICA POR CANTIDAD DE INASISTENCIAS
EN PORCENTAJES
AÑO 2017



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos del CEIP para el año 2017.

⁶¹ A fin de excluir las suplencias cortas, en que es menos probable que se produzcan inasistencias, se incluyen todos los maestros de aula de educación inicial y primaria pública con cargos de 90 días o más en el año lectivo 2017. Para evitar sobredimensionar las faltas se consideran las inasistencias por maestro en cada escuela. Es decir, si un maestro tiene dos cargos en una misma escuela y falta un mismo día a ambos cargos, se le computa una única inasistencia.

⁶² El Estatuto del Funcionario Docente plantea en su capítulo XII la normativa referente a licencias y ausencias permitidas, su modo de usufructo, registro y cómputo (ANEP, 2015a).