Informe especial
Julio 2024

La transformación del gasto público en Uruguay

Uruguay necesita avanzar en su desarrollo, lo que requiere sostener un proceso continuo de crecimiento económico con una mejora sustancial de la asignación del gasto público en áreas claves, que tienen amplio consenso político, como vivienda, primera infancia, capacitación, investigación y desarrollo, y seguridad. No hay margen para aumentar el presupuesto financiado con más impuestos o emisión de nueva deuda, lo cual afectaría negativamente las posibilidades de crecimiento. Por lo tanto, cualquier propuesta incremental debería ser financiada con reducciones en otras áreas, lo que convierte en imprescindible la transformación del gasto público.

Este informe ofrece una revisión del gasto público, y propone una metodología innovadora a través de un modelo de Inteligencia Artificial que permite examinar la fragmentación del Estado, identificando entidades con cometidos similares. Esto permite revelar posibles superposiciones e ineficiencias, a través de la creación de *clusters* de unidades organizativas y el análisis específico de casos de estudio (vivienda, apoyo a PYMES y primera infancia).

Con base en el análisis presentado, se plantea incorporar una revisión permanente del gasto y apuntar a un presupuesto basado en resultados, siguiendo estándares y prácticas internacionales que han logrado una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Adoptar este camino permitiría a Uruguay atender los requerimientos presupuestales en áreas decisivas para el desarrollo del país.

CONTENIDO

1. Revisión del gasto público
2. Fragmentación institucional
3. Plan de acción y reflexiones finales

Introducción

Uruguay se encuentra en una encrucijada fiscal. Por un lado, necesita incrementar la inversión pública en áreas clave que cuentan con un amplio consenso político, reflejado en múltiples coincidencias en propuestas de los partidos políticos, y avalado por la evidencia. El país aún está rezagado en varias dimensiones del desarrollo en comparación a países avanzados a los que podría aspirar, tales como la primera infancia, la investigación y desarrollo (I+D), la educación, la vivienda y la seguridad (Monitor de Desarrollo, CERES).

Por otro lado, la situación fiscal actual exige que cualquier nuevo aumento en el gasto público sea compensado por una reducción de otro gasto, por lo menos de magnitud equivalente. La elevada carga tributaria y el continuo endeudamiento público limitan las perspectivas de crecimiento económico del país y, por ende, la viabilidad de la agenda de desarrollo deseada. Por lo tanto, resulta inevitable y urgente mejorar la asignación y eficiencia del gasto público.

Deberá ser prioridad absoluta del próximo gobierno implementar un plan de transformación del gasto público, con un diseño presupuestal que incorpore una revisión permanente del gasto y apunte a un presupuesto por resultados. Esta estrategia, siguiendo el ejemplo de muchos países de referencia que han avanzado en esta dirección y logrado ahorros significativos de recursos, permitiría al país impulsar su agenda de desarrollo sin comprometer su estabilidad fiscal.

El presente informe adopta diversos elementos y enfoques de los métodos de revisión del gasto, ofreciendo un análisis inicial del presupuesto y gasto en Uruguay. Se abordan aspectos como su distribución, su evolución a lo largo del tiempo, los diferentes tipos de gasto, comparaciones internacionales y posibles fuentes de ineficiencias. Esto no solo ofrece un punto de partida para una futura revisión exhaustiva del gasto, sino que también pone a disposición del próximo gobierno una nueva base de datos y herramientas de vanguardia con el fin de mejorar problemas inherentes a la actual estructura de gasto público.

En esta línea, el trabajo hace especial énfasis en la fragmentación institucional dentro del Estado, donde varias dependencias tienen competencias u objetivos similares, en la misma área de política pública. Esto suele implicar superposiciones de entidades y programas y, en casos extremos, puede llevar a situaciones de duplicación. Estas situaciones generan ineficiencias en la asignación de recursos y dificultan identificar los responsables de los resultados obtenidos, especialmente cuando estos no son satisfactorios.

Para hacer frente a esta realidad, CERES desarrolló una metodología innovadora para estudiar la fragmentación del gasto público basada en las últimas herramientas de Inteligencia Artificial (IA). Para ello, inicialmente fue necesario realizar un trabajo de "arqueología" para recopilar la información necesaria, logrando identificar más de 1.000 cometidos distribuidos en más de 300 entidades del Estado.

Tomando como base esta recopilación, se empleó un modelo de IA *Transformer* para desarrollar una metodología que, a través de la automatización del análisis de texto, identifica cometidos similares en todo el aparato estatal central, a pesar de variaciones textuales. Esto, a su vez, ofrece la ventaja de acelerar el procesamiento y comparación de una amplia cantidad de información cualitativa, con relación a los métodos tradicionales que requieren muchas horas de trabajo humano.

De esta forma, en una primera instancia, se identificaron *clusters* de unidades organizativas con cometidos muy similares, obteniendo una visión general de la fragmentación y posible superposición en la administración pública. En segundo lugar, se exploraron áreas de política pública clave, relevantes para la agenda de desarrollo del país. Para los casos de estudio seleccionados, nuestro algoritmo identificó 10 entidades diferentes involucradas en vivienda, 11 en apoyo a PYMES y 5 en primera infancia. Este informe destaca cómo la implementación de herramientas avanzadas, como la IA, puede optimizar el gasto público, permitiendo reorientar recursos en línea con las prioridades del gobierno.

La transformación del gasto público es un desafío complejo que requiere decisiones difíciles, pero es posible de lograr con una fuerte voluntad política. Un plan de transformación no solo logrará ahorros y reasignaciones con mayor eficiencia, sino que también mejorará la eficacia de las políticas públicas, acercando a Uruguay a los estándares de países desarrollados.

1. Revisión del gasto público

Diversos estudios empíricos muestran que el aumento de impuestos tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico. Antes de considerar un aumento de la carga impositiva, es necesario a su vez asegurar a la ciudadanía que los recursos actuales se están utilizando de manera eficiente y efectiva.

Por lo tanto, el país no debería plantearse un aumento de impuestos sin antes transformar el gasto público, y es en este sentido que es de prioridad absoluta iniciar un proceso de Revisión del Gasto Público.

REVISIÓN DEL GASTO

Spending Review

*Herramienta para **evaluar** en profundidad el **gasto público** con el fin de identificar **oportunidades para reducir o reorientar** el gasto ineficiente, ineficaz o de baja prioridad.*

Permite a los gobiernos:
- Gestionar o **controlar el nivel agregado** de gasto
- Identificar medidas de **ahorro o reasignación**
- Alinear el gasto con las **prioridades** del gobierno
- Mejorar la **eficacia de los programas** y políticas

Cada vez más adoptado por los países
como parte central de la gestión de las finanzas públicas y proceso presupuestario.

Más de **3/4** **de los países de la OCDE**
[16 países en 2011 y 31 en 2020]

Y también **economías emergentes**, como Sudáfrica y Ucrania, y países de **América Latina**, como Chile, México, Colombia, Perú y Paraguay

Alrededor del **80% redujeron el gasto** cuando ese era el objetivo principal de la revisión

Si bien no existe una metodología única, **realizar una revisión del gasto público implica diversas técnicas y enfoques**, como:

- **Descripción** del gasto y sus **objetivos**
- Análisis de los recursos, **distribución del gasto** y sus componentes
- Análisis de **evolución y tendencias**, generales y por áreas
- Análisis de **diferencias** entre gasto presupuestado, asignado y ejecutado
- **Comparación** sistematizada con gastos observados en **otros países**
- Evaluación de **pertinencia y vigencia** de programas
- Evaluación de **eficiencia** del gasto (costo-eficiencia, uso de recursos humanos, etc.)
- Evaluación de **fragmentación** y **duplicación** entre programas
- Evaluación de **efectividad** (implementación, desempeño y resultados)

El Presupuesto Nacional constituye el mecanismo fundamental mediante el cual se asigna y distribuye el gasto público en el país. En este contexto, realizar una revisión exhaustiva del gasto público requiere comprender el funcionamiento y organización presupuestal. Entender cómo se estructura y opera el presupuesto es esencial para identificar áreas de mejora y asegurar que los recursos se utilicen de manera eficiente y eficaz para cumplir con los objetivos del gobierno.

Fuente: Tax Foundation (Durante, A.) (5 de junio de 2023), "Reviewing Recent Evidence of the Effect of Taxes on Economic Growth"; Tax Foundation (McBride, W.) (2012), "What Is the Evidence on Taxes and Growth?"; Fondo Monetario Internacional (FMI) (Doherty, L. y Sayegh, A.) (2022), "How to design and institutionalize spending reviews"; Institute of Public Administration (Boyle, R.) (2011). "Better Use of Public Money" y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2024), "Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024".

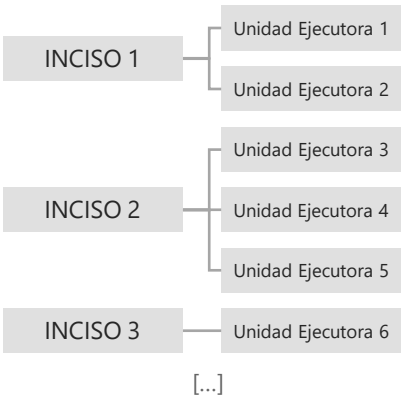
El presupuesto uruguayo

Presupuesto quinquenal (único país en el mundo), que se prepara en los **primeros 6 meses de mandato** del nuevo gobierno, y cuenta con **revisiones anuales** (**Rendición de Cuentas**), lo cual, en la práctica, implica una **lógica de funcionamiento anual**.

Implica decisiones que son resultado de un **proceso colectivo que involucra una gran variedad de agentes**, con **motivaciones e incentivos diferentes**, por lo que el presupuesto tiene un rol determinante en ámbitos políticos, institucionales y económicos.

Institucional

INCISOS (ORGANISMOS) 34 — **UNIDADES EJECUTORAS** 276

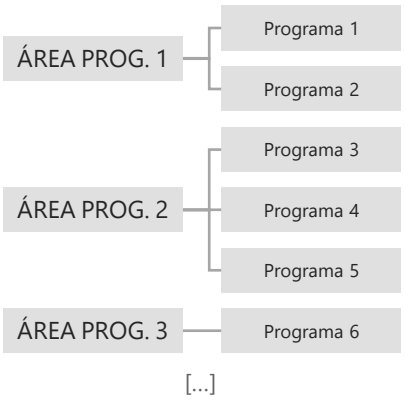


[...]

Ejemplo. Ministerio de Turismo: Dirección General de Secretaría; y Dirección Nacional de Turismo.

Funcional

ÁREAS PROGRAMÁTICAS 21 — **PROGRAMAS** 101



[...]

Ejemplo. Seguridad Pública: Gestión de la privación de libertad; Prevención y combate de fuegos y siniestros; Prevención y represión del delito; y Seguridad vial.

El presupuesto se asigna por organismos y unidades ejecutoras. Desde 2010, se incluye también la presentación por áreas programáticas y programas (que pueden ser desarrollados por múltiples instituciones).

Si bien esta perspectiva funcional fue un avance en relacionar las asignaciones con los planes del gobierno y los resultados, la discusión y gestión presupuestal todavía se basan en líneas institucionales.

La información sistematizada de datos desagregados del gasto presupuestal está disponible únicamente a nivel del Gobierno Central. Los gobiernos departamentales cuentan con autonomía para la elaboración, discusión y aprobación de sus presupuestos, de acuerdo con la Constitución de la República, por lo cual no se encuentran comprendidos en el presente análisis. No obstante, el Presupuesto Nacional destina un porcentaje (3%) de sus recursos al financiamiento de estos, incluidos dentro del Área Programática "Transferencias a Gobiernos Subnacionales".

En vista de la necesitad del país de implementar una revisión exhaustiva del gasto público, hemos adoptado diversos elementos, herramientas y preguntas guía propios de este proceso, y hemos comenzado a analizar el presupuesto y gasto en Uruguay.

A continuación, se presentan algunos resultados y descriptivas iniciales de estos análisis, que abarcan aspectos como la distribución del gasto, su evolución a lo largo del tiempo, los diferentes tipos de gasto, comparaciones internacionales, y posibles fuentes de ineficiencias.

Estos hallazgos ofrecen una base sólida y ejemplos para futuras evaluaciones, y estarán a disposición del próximo gobierno para profundizar en esta revisión del gasto público. Nuestro objetivo es proporcionar un puntapié inicial que promueva la optimización del uso de los recursos públicos, alineados con las prioridades estratégicas del país, y apoyando la toma de decisiones informadas en la gestión fiscal.

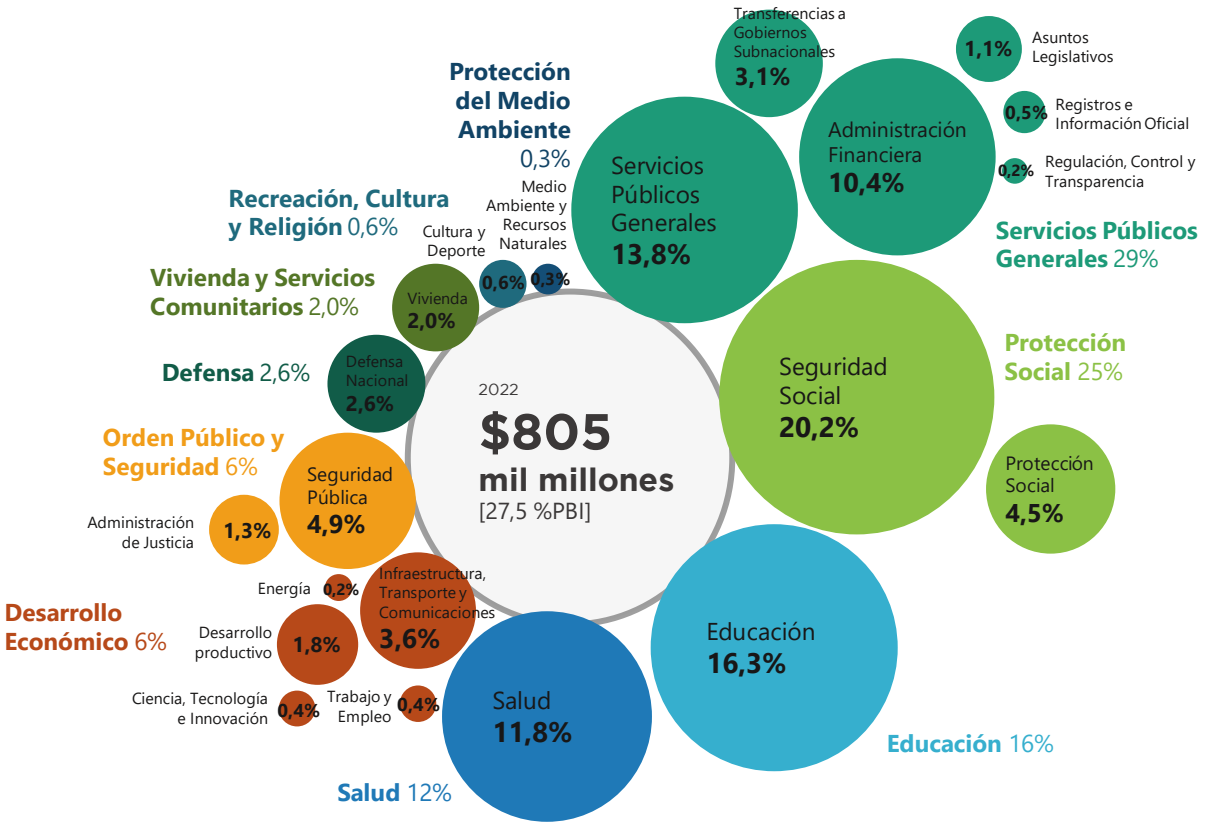
En este sentido, en primer lugar, es relevante preguntarse en qué se gasta el presupuesto, cómo se distribuye el gasto público entre las diferentes actividades y qué áreas absorben una mayor parte. La Figura 1 presenta la participación de cada una de las áreas programáticas (definidas en el presupuesto) en el monto total del crédito presupuestal asignado en 2022, el cual totalizó $805 mil millones (27,5% del Producto Bruto Interno).

Fuente: Pharos (Academia Nacional de Economía) y Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) (Oddone, G. et al.) (2020), "Fiscalidad y Ciclo Presupuestal en Uruguay: Lecciones, desafíos y recomendaciones"; Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) (Berretta, N.) (2006), "Reglas e instituciones en la formulación del presupuesto nacional en Uruguay"; y OCDE (Vammalle, C. y Ruiz Rivadeneira, A.) (2019) "Budgeting Review: Uruguay, Towards modern budgeting practices in Uruguay". **Notas**: Dentro de los Incisos están incluidos los comprendidos por el artículo 220 de la Constitución que cuentan con autonomía para su elaboración presupuestal (Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ANEP, UDELAR, INAU, ASSE, UTEC, INUMET, Fiscalía General de la Nación, JUTEP e INISA).

FIGURA 1

¿En qué se gasta?

Crédito asignado en Presupuesto Nacional, 2022, áreas programáticas agrupadas por categorías de la Clasificación de las Funciones de Gobierno (COFOG)



Fuente: Base de datos de crédito presupuestal del Portal de Transparencia Presupuestaria de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). **Notas**: Se utilizan datos del año 2022 puesto que, al momento de realizar el procesamiento de datos, aún no fue presentada la Rendición de Cuentas de 2023. Las áreas programáticas (21) fueron agrupadas según la Clasificación de las Funciones de Gobierno (COFOG), desarrollada por la OCDE y publicada por las Naciones Unidas para examinar y comparar el gasto público con categorías estandarizadas internacionalmente (10). Tener en cuenta que esta distribución de prioridades en las asignaciones presupuestales no incorpora el "gasto fiscal".

La Figura 2 muestra la evolución del gasto público asignado en el presupuesto, permitiendo analizar si ha habido aumentos o caídas y a qué ritmo. Desde 2007, se ha registrado una tendencia creciente, con un relativo estancamiento desde 2017, manteniéndose en 2022 en niveles similares a los de dicho año.

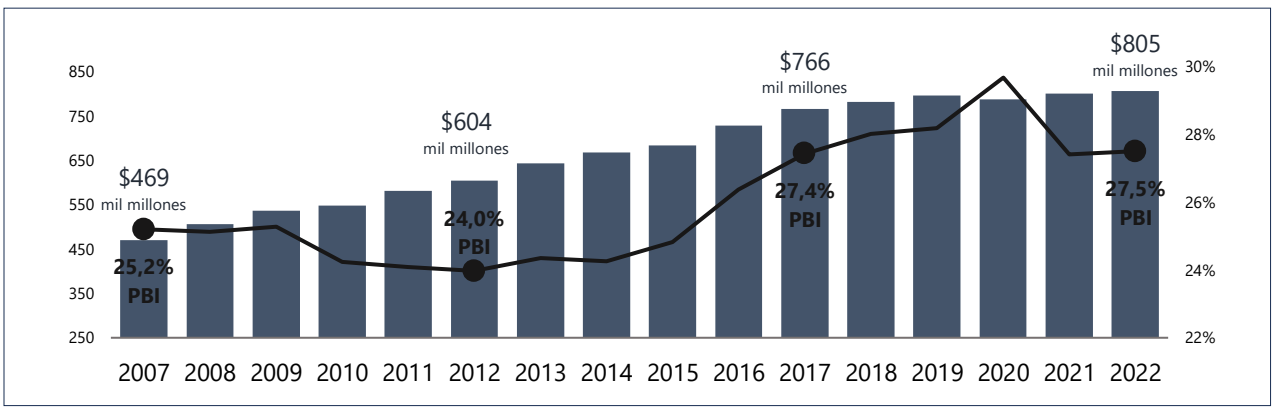
Además, es pertinente estudiar en detalle la evolución de los diferentes componentes del gasto público, identificando si todas las áreas crecen a la misma tasa o si algunas experimentan grandes incrementos o caídas a lo largo del tiempo.

Esto incluye analizar su incidencia a nivel agregado y cuáles son las razones detrás de dichas variaciones, examinando las dinámicas de sus distintos rubros y partidas, por programas u organismos (ver Tabla 1 y Figura 3).

FIGURA 2

Evolución del gasto público

Crédito asignado en Presupuesto Nacional, miles de millones de pesos de 2022 (eje izquierdo) y porcentaje del PBI (eje derecho)



Fuente: Bases de datos de crédito presupuestal del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP.

TABLA 1

Evolución del gasto público por áreas programáticas

Crédito asignado en Presupuesto Nacional, variaciones en términos reales (en pesos constantes de 2022)

	Áreas Programáticas	Participación en crédito total 2022	Variación de 2012 a 2017	Variación de 2017 a 2022
Servicios Públicos Generales	Servicios Públicos Generales	14,5%	▲▲ +25%	▲▲▲ +34%
	Administración Financiera	10,9%	▲▲▲ +43%	▼▼ -14%
	Transferencias a Gobiernos Subnacionales	3,3%	▲ +12%	▲▲ +15%
	Asuntos Legislativos	1,2%	~ +3%	▲ +9%
	Registros e Información Oficial	0,5%	~ -1%	▲▲ +13%
	Regulación, Control y Transparencia	0,2%	~ +4%	▼▼▼ -40%
Protección Social	Seguridad Social	21,2%	▲▲▲ +35%	▼ -5%
	Protección Social	4,7%	▲▲▲ +32%	▲▲▲ +48%
Educación	Educación	17,2%	▲▲ +19%	▲ +6%
Salud	Salud	12,4%	▲▲▲ +56%	~ 0%
Desarrollo Económico	Infraestructura, Transporte y Comunicaciones	3,8%	~ +3%	▲▲▲ +39%
	Desarrollo Productivo	1,8%	▼▼ -16%	~ -1%
	Trabajo y Empleo	0,4%	▲ +9%	▼▼ -14%
	Ciencia, Tecnología e Innovación	0,4%	▲▲ +22%	~ -4%
	Energía	0,2%	▼ -8%	▲▲ +17%
Orden Público y Seguridad	Seguridad Pública	5,2%	▲ +12%	▼ -5%
	Administración de Justicia	1,4%	▲▲ +18%	~ -2%
Defensa	Defensa Nacional	2,7%	▲▲ +20%	▲▲ +16%
Vivienda y Servicios Comunitarios	Vivienda	2,1%	▲▲ +18%	▲▲ +18%
Recreación, Cultura y Religión	Cultura y Deporte	0,6%	~ -1%	▼ -8%
Protección del Medio Ambiente	Medio Ambiente y Recursos Naturales	0,3%	~ +2%	▲▲▲ +53%

Fuente: Bases de datos de crédito presupuestal del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP. **Notas**: Con el objetivo de poder realizar un análisis comparativo entre varios períodos se reasignaron algunos gastos presupuestales de programas/áreas programáticas de 2012 y 2017 de manera que los mismos se reflejen en la estructura vigente en 2022.

FIGURA 3

Variaciones significativas de gasto

Variación 2017-2022 crédito asignado en Presupuesto Nacional, ejemplos, rastreo en bases de datos y documentos

Infraestructura, Transporte y Comunicaciones

3,8% ▲▲▲ +39%

Aumento de más del 80% del programa ***Infraestructura vial***, y también creación del programa ***Infraestructura ferroviaria*** (en 2021).

AUMENTO DISCRECIONAL EN ÁREA TRADICIONAL

Medio Ambiente y Recursos Naturales

0,3% ▲▲▲ +53%

Aumento del programa *Gestión Ambiental y ordenación del territorio.* De acuerdo con RC 2022 (Tomo II), plan por USD 17.000.000 de **apoyo a intendencias** para avanzar en el **cierre de vertederos** a cielo abierto, mejorando la **gestión de residuos** domiciliarios.

AUMENTO DISCRECIONAL EN ÁREA NUEVA

Seguridad Pública

5,2% ▼ -5%

Caída del 10% del programa *Gestión de la privación de libertad*, principalmente por reducción **INISA** (previamente computado para INAU) en 2021 y **Secretaría del Ministerio del Interior** en 2019, 2020 y 2022. En parte, también reducción del 2% del programa *Prevención y represión del delito.*

REDUCCIÓN EN ÁREA TRADICIONAL

Regulación, Control y Transparencia

0,2% ▼▼▼ -40%

Reducción de más del 90% del programa *Regulación y control*, debido a que **URSEA** y **URSEC** pasaron a ser persona jurídica estatal descentralizada con LUC (mencionado en RC 2022, Tomo II).

CAMBIO ORGANIZACIONAL DE INSTITUCIONES

Seguridad Social

21% ▼ -5%

Caída de Transferencias Financieras Sector Seguridad Social Dir. Secret. MEF, principalmente por menor ***Asistencia financiera al BPS*** (motivos explicados en documento del BPS) y reducción del 100% de partida ***Asignaciones familiares*** allí incluida (Ley Nº 15.084, Ley Nº 17.139 y Ley Nº 18.227, de acuerdo con RC 2021, Tomo I).

CAMBIO ORGANIZACIONAL DE CONSIGNACIÓN

Protección Social

4,7% ▲▲▲ +48%

Duplicación del programa *Red de asistencia e integración social*, principalmente por aumento en el **MIDES** que, de acuerdo con Exposición de Motivos RC 2021, las **Asignaciones Familiares de Plan de Equidad** (Ley Nº 18.227) pasaron a incorporarse en el presupuesto del MIDES. Y en 2022 también aumenta, en parte por eliminación del tope de ingresos, que aumentó la cobertura (Exposición de Motivos RC 2022).

CAMBIO ORGANIZACIONAL DE CONSIGNACIÓN Y AUMENTO DISCRECIONAL EN ÁREA TRADICIONAL

Administración Financiera

11% ▼▼ -14%

Menor monto de ***Partidas a Replicar***, inciso que corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos. Por tanto, al observar su **presupuesto ejecutado** (en vez de crédito) el mismo es cero en ambos años, de manera que el AP Administración Financiera **no cayó** en dicho período.

REASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA INTERNA

Servicios Públicos Generales

15% ▲▲ +25%

Aumento del programa *Recaudación y Fiscalización* por incremento de partida "**Diversos Créditos**" de la Dirección General de Secretaría (MEF) correspondiente a "**Certificados de crédito** emitidos por DGI". Se originan por devoluciones vinculadas a pagos en exceso, devolución de impuestos indirectos del sector exportador o asimilados, regímenes de promoción de inversiones y otros incentivos tributarios, entre otros (web Presupuesto Fácil del MEF).

CARACTERÍSTICA INHERENTE A REGISTRO PRESUPUESTAL

Fuente: Bases de datos de crédito presupuestal del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP; Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2022 y 2021; Exposición de Motivos Rendición de Cuentas 2022 y 2021; y Ejecución Presupuestal 2022 del Banco de Previsión Social; y web Presupuesto Fácil del MEF. **Notas**: Se reporta la participación del área programática correspondiente en el crédito asignado total de 2022. Variaciones en términos reales (en pesos constantes de 2022). "RC" refiere a Rendición de Cuentas.

Este ejercicio evidencia la dificultad de seguimiento del gasto público en términos funcionales (por programas), lo que impide entender claramente los cambios en las actividades del Estado a lo largo del tiempo y los motivos detrás de dichas variaciones.

Esto responde, en parte, al enfoque actual basado en organismos, así como a la falta de centralización y claridad en la multiplicidad de fuentes de información asociadas a los gastos.

La literatura y las prácticas internacionales también recomiendan realizar comparaciones del gasto público con otros países, y analizar, por ejemplo, áreas de desalineación o diferencias respecto a aquellos con mejor desempeño. En este sentido, se seleccionó un grupo de países que presentan patrones similares a los de Uruguay (tamaño geográfico, población y contexto institucional democrático), pero que han logrado mejores resultados en términos de desarrollo, constituyéndose así como modelos a alcanzar.

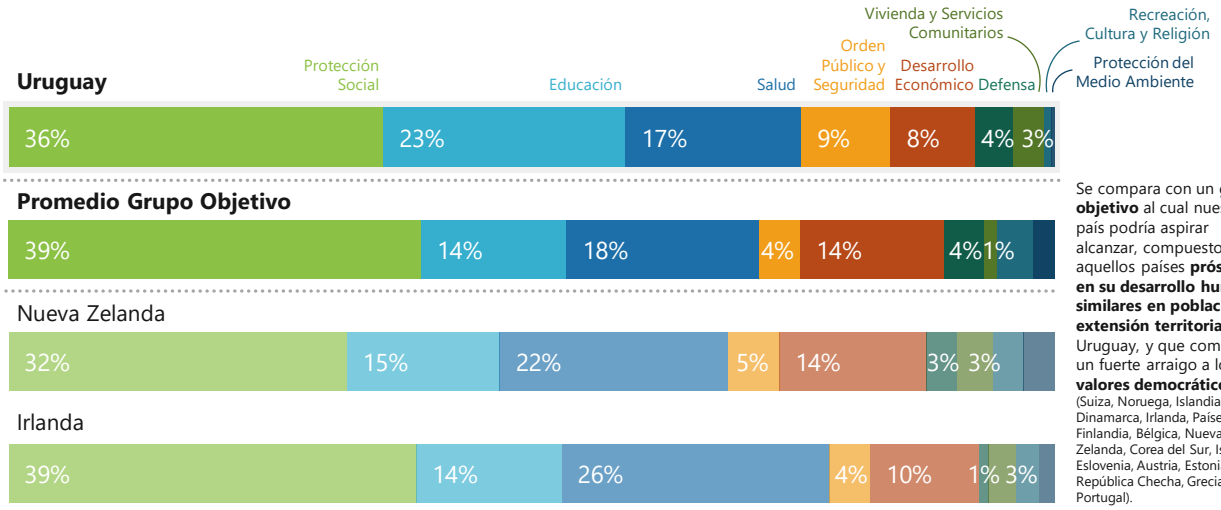
En la Figura 1 se compara la distribución del gasto en distintas categorías funcionales, estandarizadas a nivel global. Resalta, por ejemplo, que Uruguay destina una menor proporción de su gasto total a "Desarrollo Económico" que los países del grupo objetivo, en promedio.

A su vez, realizamos una comparación por tipo de gasto, desagregando la proporción destinada a funcionamiento, inversión y personal, a nivel total y dentro de cada área (ver Figura 5). A modo de ejemplo, un aspecto que se destaca es que, en comparación con los otros países, el gasto en defensa en Uruguay es significativamente menor en funcionamiento e inversión, y mayor en personal.

FIGURA 4

Comparación internacional del gasto público

Estructura del gasto ejecutado según categorías de la Clasificación de las Funciones de Gobierno (COFOG), excluyendo "Servicios Públicos Generales", 2022



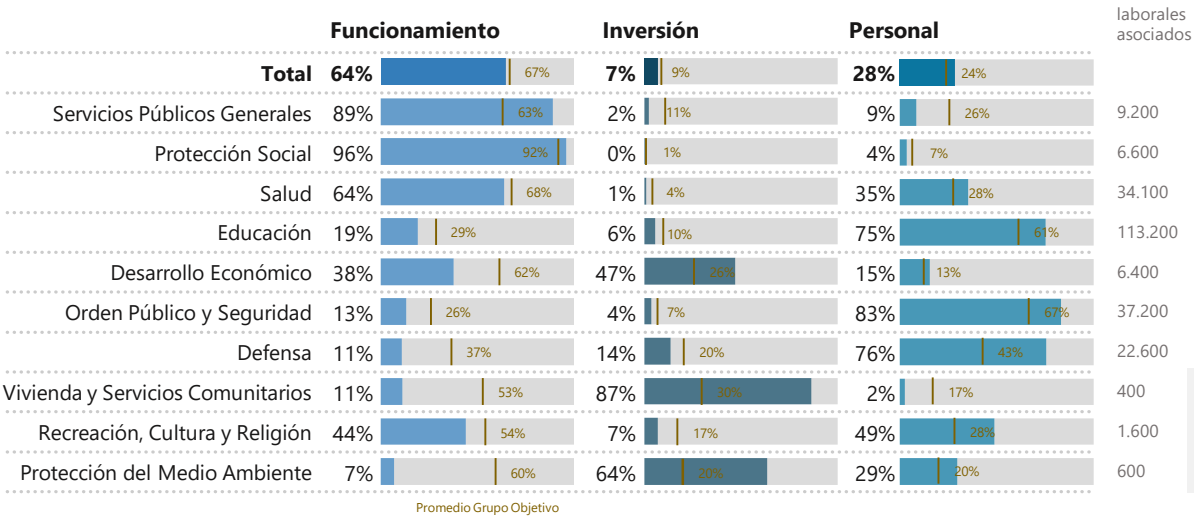
Se compara con un **grupo objetivo** al cual nuestro país podría aspirar alcanzar, compuesto por aquellos países **prósperos en su desarrollo humano**, **similares en población o extensión territorial** a Uruguay, y que comparten un fuerte arraigo a los **valores democráticos** (Suiza, Noruega, Islandia, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Finlandia, Bélgica, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Israel, Eslovenia, Austria, Estonia, República Checha, Grecia, Portugal).

Fuente: Bases de datos de crédito presupuestal del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP para Uruguay; Eurostat, OCDE y FMI para el Grupo Objetivo. **Notas**: Para hacer coherentes los resultados de gasto, para Uruguay se utilizan los montos presupuestales ejecutados ($772 mil millones en total, 95% del crédito asignado). Los datos para Uruguay corresponden al Gobierno Central, mientras que para el Grupo Objetivo se reportan los resultados del Gobierno General, para contemplar la estructura subnacional predominante (en áreas como educación y salud). No obstante, también se presentan los porcentajes del Gobierno Central de Nueva Zelanda e Irlanda, cuya estructura de distribución entre Gobierno Central y Subnacional es similar a la uruguaya. "Servicios Públicos Generales" se excluyó del total debido a su alta participación en el gasto de Uruguay (28%) en comparación con el Grupo Objetivo (12%), lo cual distorsionaba los porcentajes de las demás categorías, asociadas directamente a diferentes áreas de la sociedad más allá del Estado. Con relación a ello, aunque los datos corresponden al Gobierno Central para Uruguay y al Gobierno General para el Grupo Objetivo, al comparar con el Gobierno Central de Nueva Zelanda e Irlanda, la participación de esta categoría también es relativamente baja (9% en Nueva Zelanda y 12% en Irlanda). A su vez, cabe tener en cuenta que en Uruguay dentro de "Servicios Públicos Generales", la partida de "Diversos Créditos" de la Dirección General de Secretaría (MEF) en el programa de Recaudación y Fiscalización representa el 43% del gasto. Asimismo, al excluir de "Servicios Públicos Generales" la subcategoría de *Intereses y otros gastos de la deuda*, dicha categoría representa 22% en Uruguay y 9% en el Grupo Objetivo.

FIGURA 5

Tipo de gasto y comparación internacional

Gasto ejecutado según clasificación económica y categorías de la Clasificación de las Funciones de Gobierno (COFOG), 2022



308.600 vínculos laborales con el Estado

Fuente: Bases de datos de crédito presupuestal del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP, y Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) para Uruguay; Eurostat, OCDE y FMI para el Grupo Objetivo. **Notas**: Para hacer coherentes los resultados de gasto, para Uruguay se utilizan los montos presupuestales ejecutados ($772 mil millones en total, 95% del crédito asignado). Los datos para Uruguay corresponden al Gobierno Central, mientras que para el Grupo Objetivo se reportan los resultados del Gobierno General. Utilizando información de los vínculos laborales de las Unidades Ejecutoras del Estado uruguayo, se estimaron aquellos asociados a cada categoría en función de los porcentajes de gasto en personal que representa cada área programática dentro de cada Unidad Ejecutora. El total de 308.600 vínculos laborales (2022) también considera empleos en intendencias y otros organismos públicos no comprendidos en el Presupuesto Nacional (y por ende en los números asociados a cada categoría). De los 308.600 vínculos laborales, 296.900 corresponden a funcionarios públicos, y los restantes a becarios, pasantes y otros tipos de vínculos. Notar que una persona puede tener más de un vínculo a la vez.

2. Fragmentación institucional

El diseño institucional del Estado influye en la calidad de las políticas públicas y, en este sentido, al llevar a cabo una revisión del gasto es relevante preguntarse si existen fragmentaciones o superposiciones que puedan afectar negativamente su eficiencia y eficacia. Abordar completamente estos problemas es un desafío que requiere un análisis detallado para la identificación de áreas y estrategias de mejora.

Definición. ***Múltiples dependencias del Estado tienen competencias u objetivos similares, en la misma área de política pública.***

Potenciales consecuencias negativas:

- **Ineficiencias** en la asignación de **recursos y duplicación de esfuerzos**
- Riesgo de **políticas incoherentes o contradictorias**
- Dificultad en la **responsabilización y aprendizaje; reduciendo**, a su vez, los **incentivos** de los funcionarios **para la buena gestión**
- **Conflictos político-burocráticos internos**
- **Complejiza el acceso de beneficiarios** a programas y servicios estatales (falta de "ventanilla única" y requisitos homogéneos de elegibilidad)

La fragmentación suele implicar **superposiciones** de entidades y programas y, en casos extremos, puede llevar a situaciones de **duplicación**.

CASO EJEMPLAR:
GAO (Government Accountability Office) de Estados Unidos

Analiza la fragmentación, superposición o duplicación en objetivos o actividades de programas, agencias, oficinas e iniciativas estatales, identificando oportunidades para una mayor eficiencia y eficacia que resulten en ahorros.

El trabajo de GAO generó **USD 70 mil millones** en **ahorros** para el gobierno federal en 2023, lo cual representa el **1,1% del gasto total** en dicho año, e implicó un **retorno** de **USD 84 por cada dólar invertido** en GAO.

Fuente: Fundar (2022), "Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado"; Peters, G. (2015) "Pursuing Horizontal Management The Politics of Public Sector Coordination"; Cejudo, G. y Michel, C. (2016), "Coherencia y políticas públicas"; y GAO de Estados Unidos.

Desarrollo metodológico basado en Inteligencia Artificial:
Análisis de fragmentación y superposiciones en el gasto del Estado

Metodología
FASE 1.
ARQUEOLOGÍA

Buscamos analizar la **fragmentación** entre los distintos **organismos del Estado** (gobierno central) que **gastan recursos públicos**, para lo cual es necesario **conocer las competencias y objetivos** de cada uno de ellos.

Problema I:
Organismos Extrapresupuestarios

Existen **organismos estatales** que operan **por fuera del Presupuesto Nacional**, pero que también cumplen **funciones públicas** –lo que puede provocar fragmentación en la estructura general del Estado– y que, en muchos casos, reciben **recursos públicos**.

En este sentido, a las 276 Unidades Ejecutoras del Presupuesto, se agregaron **55 organismos extrapresupuestarios**

- **Servicios Descentralizados.**
  Ej. ANTEL, Agencia Nacional de Vivienda (ANV), OSE.
- **Entes Autónomos.**
  Ej. AFE, BROU, BHU.
- **Personas Públicas no Estatales.**
  Ej. ANII, LATU, MEVIR.

Problema II:
Identificación de los Cometidos

Dadas las limitaciones de información sobre lo que específicamente hacen las Unidades Ejecutoras (competencias), se utilizó únicamente **información sobre los objetivos**, extraída de bases de datos asociadas al presupuesto (OPP). Para algunas entidades sin información disponible allí, se obtuvieron los objetivos manualmente desde sus páginas web o documentos oficiales.

En total, se identificaron
1.114 objetivos, asociados a
221 Unidades Ejecutoras con objetivos reportados o recopilados (de las 276 existentes) y a los
55 organismos extrapresupuestarios

Ejemplo de objetivo: Transparentar y alinear los precios de los energéticos a referencias internacionales.

Fuente: Bases de datos de objetivos de Unidades Ejecutoras (UE), de Empresas Públicas y de Personas Publicas No Estatales del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP. **Notas**: Las UE de los incisos "Diversos créditos", "Subsidios y Subvenciones", "Partidas a Reaplicar" y "Transferencias Financieras al Sector Seguridad Social" no cuentan con cometidos, debido a la naturaleza de su registro presupuestal. Para las UE del Poder Judicial, el Museo Histórico Nacional (MEC), la Corte Electoral y la Casa Militar (Presidencia), que no reportaron cometidos en el Presupuesto 2020-2024, se utilizaron los de períodos anteriores. Para aquellas otras UE sin objetivos reportados en ninguna base, se buscaron manualmente (o la misión en su defecto) en su web y documentos de la creación de los entes. Esto fue realizado para todos los cometidos asociados a ASSE, Udelar (agrupados por ejes programáticos), el Poder Legislativo, INUMET, el INISA y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, algunas del MIDES (Inmayores, la Dirección Nacional de Gestión Territorial, el Inmujeres, la Dirección Nacional de Protección Social y el INJU), la Dirección Nacional de Asuntos Constitucionales y Legales (MEC) y la Dirección Nacional de Zonas Francas (MEF). Para los cometidos agregados manualmente, incluidos los de los organismos extrapresupuestarios, se les asignaron programas o áreas programáticas correspondientes. Ver Nota Metodológica al final del documento con listado de organismos extrapresupuestarios incluidos.

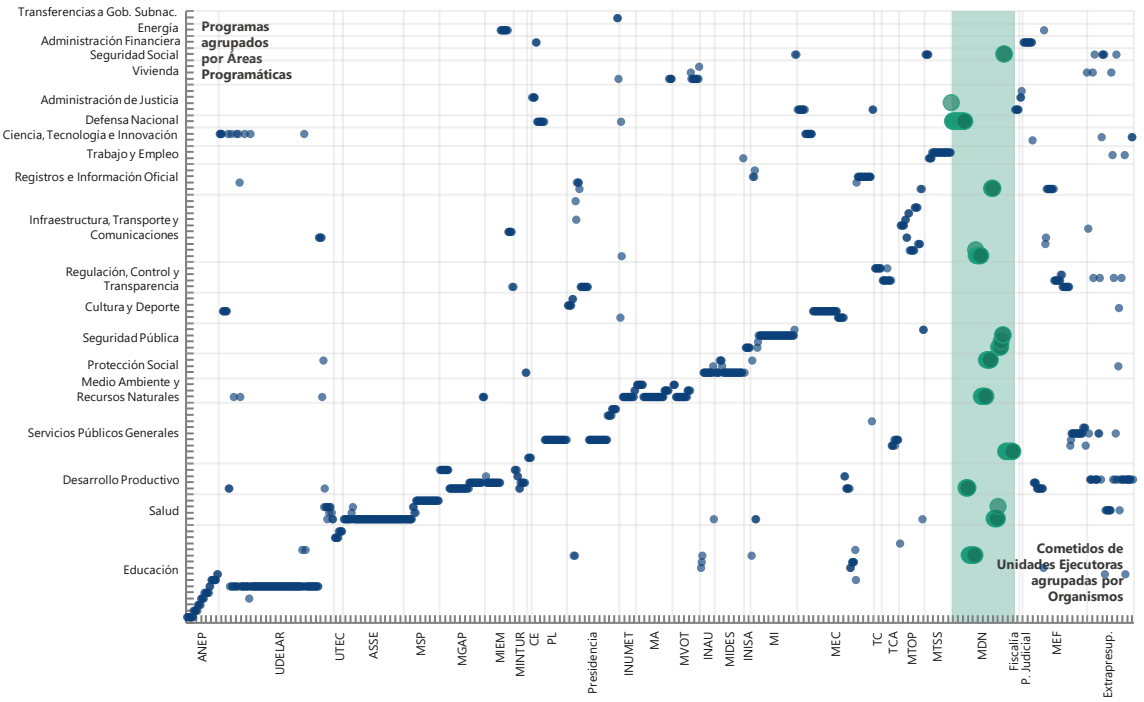
Como un acercamiento inicial, la Figura 6 ilustra el mapa del gobierno central uruguayo, donde se grafica por un lado los cometidos de las entidades y por otro los programas (agrupados por áreas programáticas). La dispersión entre los cometidos de los organismos y las áreas de políticas públicas asociadas refleja la fragmentación y transversalidad del gasto del Estado, que se puede observar tanto a nivel vertical (ejemplo del Panel A) como horizontal (ejemplo del Panel B).

FIGURA 6

Mapa de la fragmentación dentro del Estado

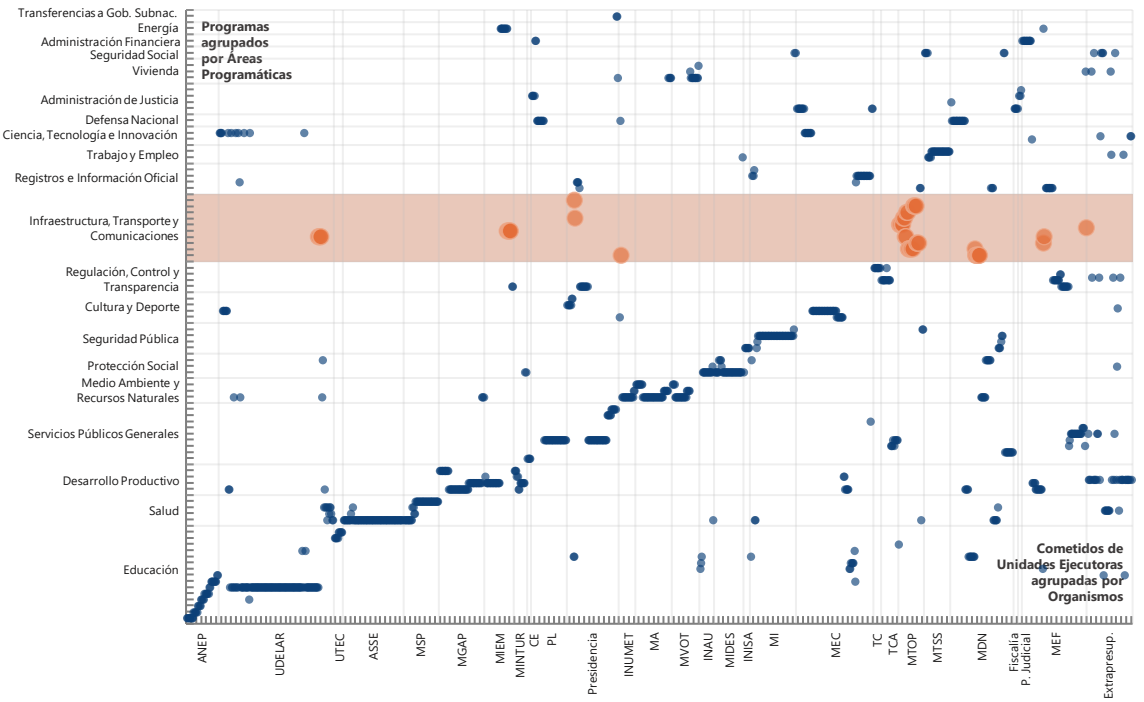
Cometidos de Unidades Ejecutoras (agrupadas por Organismos) y su correspondiente Programa asociado (agrupados por Áreas Programáticas) de acuerdo con el Presupuesto Nacional (2022)

Panel A. Ejemplo de fragmentación vertical



Ministerio de Defensa Nacional tiene cometidos presentes en **12 áreas programáticas**

Panel B. Ejemplo de fragmentación horizontal



Infraestructura, Transporte y Comunicaciones abarca cometidos de **8 organismos** (13 unidades ejecutoras)

Fuente: Bases de datos de objetivos de Unidades Ejecutoras, de Empresas Públicas y de Personas Públicas No Estatales del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP. **Notas**: Organismos y Programas ordenados para facilitar la visualización. "CE" refiere a la Corte Electoral, "PL" al Poder Legislativo, "TC" al Tribunal de Cuentas y "TCA" al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Metodología
FASE 2.
CLUSTERS

Para obtener una **visión general de la fragmentación** del Estado, más allá de lo que es posible observar con la estructura del presupuesto, se utilizó una **metodología innovadora basada en un modelo de IA *Transformer***.

Esta metodología **automatiza el procesamiento de textos** que asignan cometidos, **superando los métodos tradicionales cualitativos** que requieren muchas horas de trabajo humano.

Procedimiento

> Modelo basado en arquitectura similar a ChatGPT.

> **Conversión de texto de los cometidos** (Fase 1) **en vectores numéricos** ("coordenadas" que permiten ubicar el significado de cada texto en relación a otros).

> Construcción de **"mapa semántico" que contiene los significados de todos los textos** (de 768 dimensiones).

> **Reducción de las dimensiones del mapa semántico** a través del uso del algoritmo UMAP.

> **Agrupación automática de los cometidos en *clusters*** con HDBSCAN según su similitud en significado.

Agrupación

Mediante esta metodología, se identifican **agrupaciones (*clusters*) de cometidos con alta similitud entre sí**, detectando entidades con similitudes y **potenciales superposiciones** a nivel sistémico de la administración pública central. Estos grupos pueden ser de diferentes tamaños y composiciones.

Notas: Metodología inspirada en trabajo de Fundar (2022), "Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado". Para mejorar la calidad de las estimaciones se agregó información de los "productos" de cada Unidad Ejecutora a los objetivos. Algoritmo *Transformer* de Mohr, I., et al. (2024), "Multi-Task Contrastive Learning for 8192-Token Bilingual Text Embeddings", Cornell University. Algoritmo de reducción de dimensionalidad *Uniform Manifold Approximation and Projection for Dimension Reduction* (UMAP) proveniente de McInnes, L. y Healy, J. (2018), "UMAP: uniform manifold approximation and projection for dimension reduction", Cornell University. Algoritmo de *clusterización* de McInnes, L., Healy, J., y Astels, S. (2017), "HDBSCAN: Hierarchical density based clustering". Los hiperparámetros de los algoritmos fueron determinados a través del algoritmo de optimización descrito en Bergstra, J., Yamins, D., y Cox, D. (2013, 13 de febrero), "Making a science of model search: hyperparameter optimization in hundreds of dimensions for vision architectures", PMLR.

De esta forma, mediante el desarrollo de una metodología basada en Inteligencia Artificial para automatizar el análisis de texto, en una primera instancia, se identificaron *clusters* de cometidos según su grado de similitud, en toda la administración central. Estos cometidos están asociados a unidades organizativas, permitiendo detectar fragmentaciones y potenciales superposiciones a nivel sistémico y desagregado sin implicar que las entidades sean necesariamente similares entre sí.

Como se presenta en la Figura 7, se identificaron en total 43 *clusters* con alto nivel de similitud, y un "resto" de cometidos que no se asemejan lo suficiente a ninguno de ellos. Es posible distinguir tres niveles de fragmentación en los *clusters* encontrados.

Un primer conjunto está conformado por aquellos *clusters* en los cuales todos los cometidos corresponden a un mismo organismo, que engloba a 12 *clusters*. Estas situaciones no implicarían superposiciones y reflejan coherencia en la asignación de tareas al estar comprendidas bajo la misma autoridad, facilitando la responsabilización, la coordinación y la eficiencia operativa. Un ejemplo de este tipo de *clusters* es el que agrupa 14 cometidos relacionados con la política de Zonas Francas, todos pertenecientes al Ministerio de Economías y Finanzas (MEF).

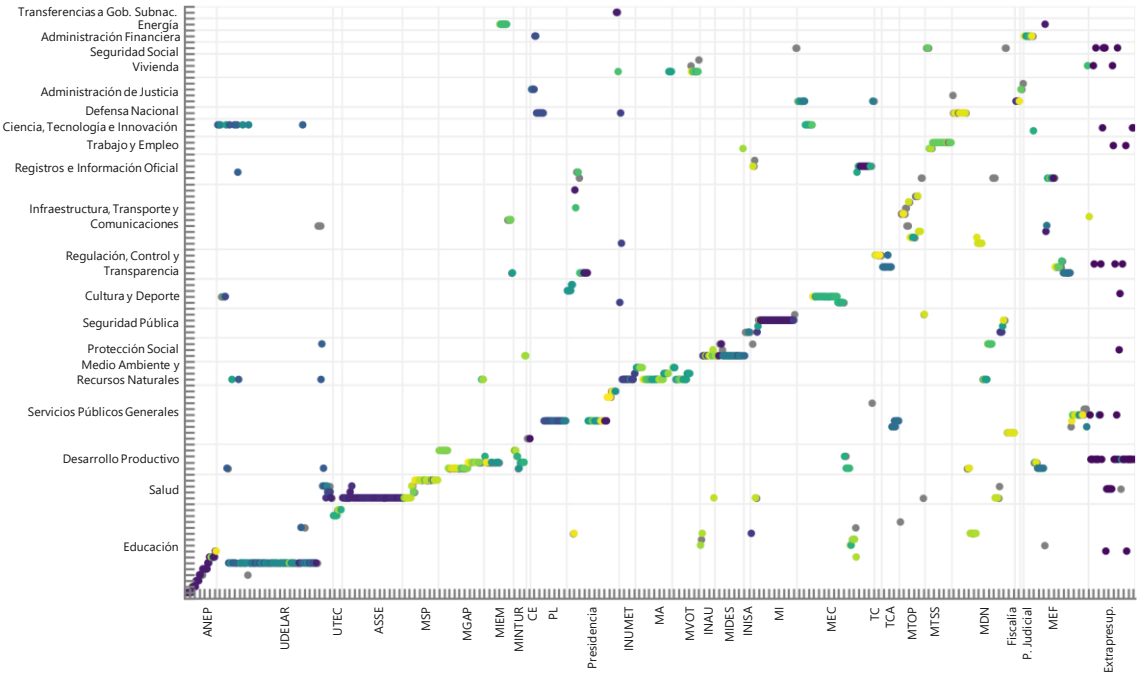
Los demás 31 *clusters* identificados registran cierto grado de fragmentación y superposición institucional, al incluir cometidos similares pertenecientes a distintos organismos. Se define así un segundo conjunto conformado por 16 *clusters* que presentan una fragmentación intermedia, ya que sus cometidos pertenecen a más de un organismo, pero la mayoría están centralizados en uno de ellos, lo cual implica que hay un responsable principal en dicha temática. Por ejemplo, se identifica un *cluster* relacionado al cambio climático y sostenibilidad que está compuesto por once cometidos del Ministerio de Ambiente; tres del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, tres del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; y uno del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

Por último, existe un tercer conjunto en el cual ningún organismo centraliza la mayoría de las competencias, constituyéndose como los de máximo nivel de fragmentación. Este es el caso de 15 *clusters*, cuya estructura presenta un alto riesgo de superposiciones e inconsistencias de políticas, diluyéndose las responsabilidades de gestión. A modo de ejemplo, cinco cometidos de Presidencia, cuatro del Ministerio de Defensa Nacional, uno del Ministerio de Salud Pública y uno del Ministerio del Interior están asociados a la gestión integral del riesgo y prevención de desastres, agrupándose en un *cluster*.

FIGURA 7

Clusters de cometidos similares entre entidades

Cometidos de Unidades Ejecutoras (agrupadas por Organismos) y su correspondiente Programa asociado (agrupados por Áreas Programáticas) de acuerdo con el Presupuesto Nacional (2022)



43 ***clusters*** Identificados, agrupados por colores

Fuente: Bases de datos de objetivos de Unidades Ejecutoras, de Empresas Públicas, de Personas Públicas No Estatales, de productos de Unidades Ejecutoras, y de crédito presupuestal, del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP. **Notas**: 261 cometidos no fueron clasificados en *clusters* por el modelo debido a que no se parecen lo suficiente a ningún otro cometido (correspondientes a los puntos de color gris en el gráfico).

Metodología
FASE 3.

CASOS DE ESTUDIO

Con el objetivo de profundizar el análisis y detectar casos de fragmentación y superposiciones, se pone foco en el estudio de **áreas específicas de política pública de prioridad** para el gobierno.

Esta aplicación se basa en la **metodología de IA desarrollada**, pero en vez de identificar grupos similares de forma autónoma, **se utiliza la capacidad del modelo para comprender los significados de textos** y, en tiempo real, **solicitarle identifique las entidades con cometidos asociados a estas áreas.**

Procedimiento

> Se parte de los insumos generados previamente en las fases metodológicas 1 y 2.

> **Selección de áreas específicas** de interés para el análisis.

> Construcción de definiciones para cada área (palabras clave).

> **Búsqueda automática de cometidos similares** a las definiciones establecidas.

> Cálculo de **gasto y empleados asociados** a los cometidos identificados dentro de cada área.

Selección de áreas de política pública

Seleccionamos áreas **relevantes** y presentes en la **discusión pública** para, a través de la identificación de cometidos que refieren a ellos y son similares entre sí, analizar la existencia de fragmentación o superposiciones:

- Vivienda
- PYMES
- Primera Infancia

Notas: Metodología inspirada en trabajo de Fundar (2022), "Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado". Algoritmo de Mohr, I., et al. (2024). "Multi-Task Contrastive Learning for 8192-Token Bilingual Text Embeddings", Cornell University. Para mejorar la calidad de las estimaciones se agregó información de los "productos" de cada Unidad Ejecutora a los objetivos.

En esta aplicación, se utiliza de manera alternativa el modelo de IA desarrollado, centrando el análisis en áreas específicas de política pública: vivienda, apoyo a PYMES y primera infancia. Estos sectores son relevantes para el desarrollo del país e ilustran el potencial de la herramienta creada, capaz de procesar de forma instantáneamente todos los textos en busca de similitudes entre cometidos a partir de la amplia información compilada e ingresada.

Al buscar entidades del Estado con cometidos asociados al área de la vivienda, se identificaron 13: 7 unidades ejecutoras en 5 incisos diferentes y 3 organismos extrapresupuestarios (ver Panel A de la Figura 8). Esta dispersión administrativa sugiere potenciales ineficiencias y redundancias de esfuerzos, dificultando la coordinación efectiva de las políticas habitacionales y el logro del objetivo final. Estas unidades organizativas involucran en conjunto USD 470 millones y prácticamente 1.800 empleados.

La superposición de organismos presupuestales con algunos extrapresupuestarios intensifica las consecuencias negativas de la fragmentación, implicando un mayor riesgo de descoordinación y dificultades en la asignación de los recursos, ya que no se encuentran comprendidos bajo la misma estructura de planificación.

En el ámbito del apoyo a las PYMES, el modelo encontró 11 entidades: 7 unidades ejecutoras distribuidas en 4 incisos y 4 organismos extrapresupuestarios, asociados a USD 106 millones y cerca de 1.200 empleados (ver Panel B de la Figura 8). La fragmentación de tareas e iniciativas entre varias entidades puede implicar que los servicios destinados al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas no sean implementados y utilizados de manera óptima, limitando el impacto positivo de los fondos asignados y conocimientos acumulados.

La dispersión de esfuerzos entre tantas entidades sugiere que el apoyo no está llegando de manera efectiva a las pequeñas y medianas empresas, ya que la fragmentación complica la implementación coherente de políticas de apoyo y reduce la eficiencia en la distribución de recursos.

Por su parte, el estudio identificó 5 unidades ejecutoras (cada una perteneciente a un inciso distinto) con cometidos vinculados a la política de primera infancia (ver Panel C de la Figura 8), área sobre la cual existe actualmente un Proyecto de Ley para mejorar la coordinación de las políticas públicas, en vistas al deficiente desempeño que el país experimenta en este sentido. Cabe mencionar que los hallazgos aquí encontrados representan resultados de mínima, sujetos a la información vigente de la última planificación presupuestal, y podrían ser incluso más los organismos involucrados en estas áreas. En este caso concreto, por ejemplo, se identificó adicionalmente una unidad ejecutora dentro del MIDES con cometidos relacionados a la primera infancia (asociados al área programática de la salud) en el ciclo presupuestal anterior, pero no presente en el actual. Esto subraya la importancia de complementar y profundizar el análisis con el conocimiento y trabajo humano, destacando la necesidad de un enfoque completo y detallado.

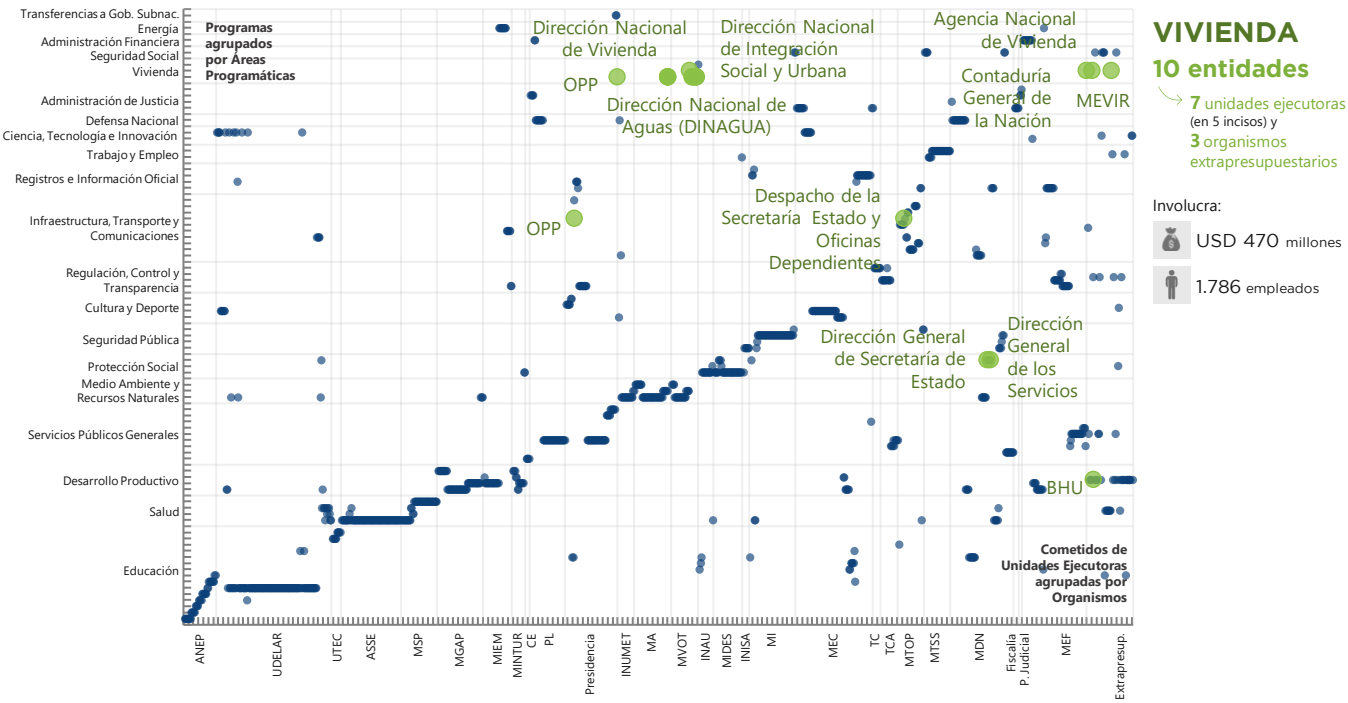
Muchos sectores de política pública refieren a problemáticas multidimensionales, influenciados por diversos factores que involucran las competencias de distintos organismos. Si bien es esperable algún nivel de segmentación organizativa para atender las múltiples dimensiones, a medida que crece la cantidad de unidades que intervienen sobre una misma área, se vuelve más difícil asegurar su alineamiento y consistencia, y su éxito demanda una atención articulada con mecanismos de gestión y coordinación integrales.

FIGURA 8

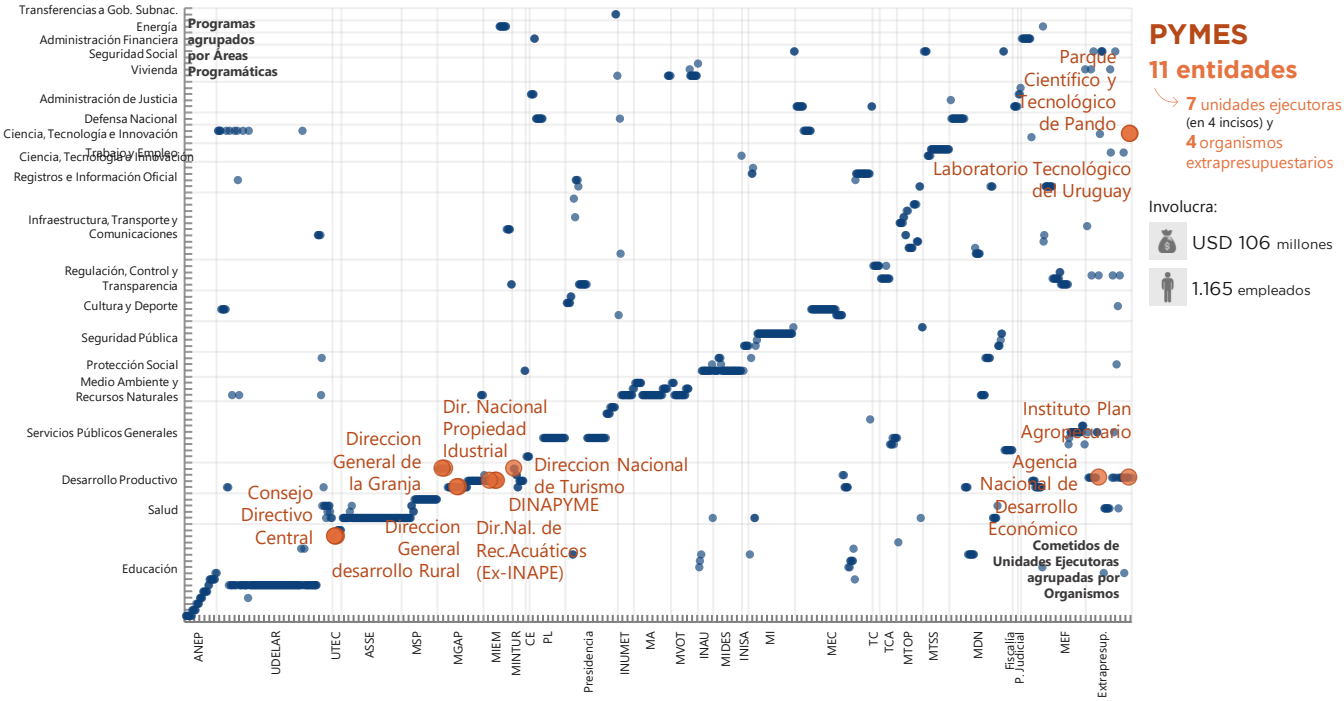
Casos de estudio de fragmentación y superposiciones

Cometidos de Unidades Ejecutoras (agrupadas por Organismos) y su correspondiente Programa asociado (agrupados por Áreas Programáticas) de acuerdo con el Presupuesto Nacional (2022)

Panel A. Caso de estudio: Vivienda



Panel B. Caso de estudio: Apoyo a PYMES



PYMES

11 entidades

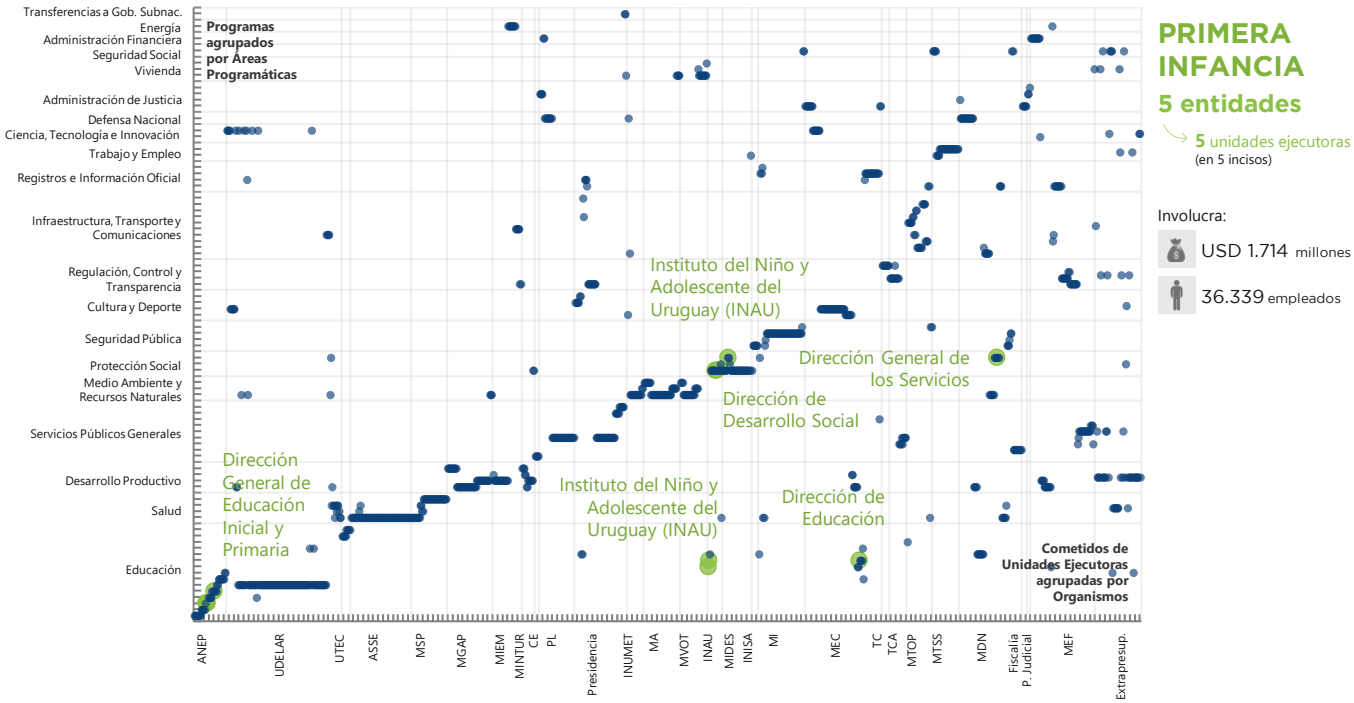
7 unidades ejecutoras (en 4 incisos) y **4** organismos extrapresupuestarios

Involucra:

USD 106 millones

1.165 empleados

Panel C. Caso de estudio: Primera infancia



PRIMERA INFANCIA

5 entidades

5 unidades ejecutoras (en 5 incisos)

Involucra:

USD 1.714 millones

36.339 empleados

Fuente: Bases de datos de objetivos de Unidades Ejecutoras, de Empresas Públicas, de Personas Publicas No Estatales, de productos de Unidades Ejecutoras, y de crédito presupuestal, del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP. Montos de a ANV, BHU, ANDE, Instituto Plan Agropecuario, y Parque Científico y Tecnológico de Pando extraídos de sus respectivos presupuestos o balances de 2022. Número de empleados proveniente de Oficina Nacional del Servicio Civil, excepto para el MEVIR donde proviene de Auditoría Interna de la Nación correspondiente a 2021 y para el Instituto Plan Agropecuario de su página web. **Notas**: Número de empleados estimado como misma porción del gasto en personal que implican programas vinculados sobre el gasto en personal total de la Unidad Ejecutora. Los montos monetarios se estiman considerando el gasto total en programas vinculados al área analizada, con excepción de organismos extrapresupuestarios donde se toman los egresos presupuestarios totales. Todos los valores convertidos a dólares con el tipo de cambio promedio del 2022. No hay datos disponibles de empleo para PCTP y ANDE.

La fragmentación institucional de las funciones puede producir una división del trabajo estatal con dificultades para focalizar de forma integrada las causas y soluciones de los problemas públicos. Esto puede generar conflictos, contradicciones, duplicaciones y vacíos entre diferentes políticas públicas. Sin mecanismos de coordinación efectivos, la existencia de múltiples entidades con cometidos similares no solo genera ineficiencias, sino que también complica la implementación de políticas coherentes y la responsabilización de resultados. Resulta fundamental revisar y racionalizar la estructura organizativa del sector público para mejorar la eficiencia del gasto y asegurar una mejor asignación de recursos hacia las áreas prioritarias para el desarrollo del país.

3. Plan de acción

¿QUÉ SE PUEDE HACER?

1 Evaluar y gestionar **fragmentaciones, superposiciones y duplicaciones.**

Inmediato

Oficina similar a GAO.

Implementado por Estados Unidos, y otros países como Finlandia y Brasil.

Identificación
por parte de analistas de fragmentaciones, superposiciones o duplicaciones **específicas** en las áreas detectadas (**análisis comparativo de programas y entidades** con documentos, entrevistas, etc.)

Evaluación de impacto
de los efectos negativos, como la **ineficiencia** o el desperdicio de recursos, afectación de la **efectividad** del programa, análisis de **costos y beneficios**; así como evaluación de potenciales efectos positivos o de consecuencias imprevistas de su abordaje

Opciones para reducir o gestionar
los **efectos negativos** (ej. consolidación de programas, mejora de coordinación entre entidades, eliminación de programas redundantes). Evaluación de **viabilidad** técnica, política y financiera, y **planificación** de implementación

Recomendaciones
a responsables de políticas (**legisladores y Poder Ejecutivo**) para **implementar los cambios necesarios**

2 Revisión del gasto público.

Corto plazo

(*Spending Review*).

Implementado por la mayoría de los países de la OCDE, y otros como República Dominicana y Paraguay.

Se recomienda en **primer año del mandato** (y luego revisiones más limitadas en los siguientes años)

Inclusión e integración de revisión del gasto como parte del **proceso presupuestario**

Definir **objetivos y alcance**

Asegurar **compromiso y liderazgo político**

Definir **roles y responsabilidades** claras

Revisión de **información**

Análisis de gasto Ver página 3

Desarrollo de **recomendaciones**

3 Aplicar **Presupuesto por Resultados.**

Mediano plazo

Implementado por la mayoría de los países de la OCDE, y otros como Perú y Sudáfrica.

*Es un enfoque estratégico para la gestión de las finanzas públicas que **vincula la asignación de recursos con el logro de resultados de desempeño específicos**, asociados a los diferentes programas y actividades. **Busca mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público**, traduciéndolo en **mayores beneficios para la sociedad**.*

Requerimientos
- Definición del presupuesto por **programas** y designación de **responsables** centralizados.
- **Establecer objetivos claros** (documentando su justificación), **medir el desempeño** y utilizar estos datos para las **decisiones presupuestarias.**
- Desarrollo y perfeccionamiento de los **sistemas de información** presupuestal.

Ventajas
- Permite un **vínculo más estrecho entre el gasto presupuestal, el desempeño de las políticas públicas y la planificación a mediano plazo, alineando** los **objetivos** estratégicos con las **prioridades** del gobierno.
- **Facilita la supervisión** sistemática del Poder Legislativo y la sociedad civil, reforzando la **orientación hacia los resultados obtenidos y la rendición de cuentas del gobierno**.
- **Mejora la capacidad** de evaluar y gestionar fragmentaciones, superposiciones y duplicaciones, y la realización de revisiones del gasto público.

El caso de Perú

Implementación progresiva a través de cuatro instrumentos:

A. Definición de programas presupuestales
B. Seguimiento mediante recolección y análisis de información
C. Evaluación de desempeño e impacto
D. Incentivos a la gestión

Fuente: Government Accountability Office (GAO) (2015), "Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide"; OCDE (Vammalle, C. y Ruiz Rivadeneira, A.) (2019), "Budgeting Review: Uruguay, Towards modern budgeting practices in Uruguay"; OCDE (Tryggvadottir, Á.) (2022) "OECD Best Practices for Spending Reviews"; BID (Alessandro, M. et al.) (2023), "The Center of Government, Revisited"; y Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

Reflexiones finales

Un análisis exhaustivo del gasto público revela la necesidad imperiosa de una transformación en la asignación de recursos públicos en Uruguay, con el objetivo de asegurar una utilización más eficiente y eficaz. Además, la actual situación fiscal le agrega un fuerte sentido de urgencia.

En las últimas dos décadas, acompañado de un aumento permanente del gasto público, el país ha intentado avanzar en el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal y ha buscado implementar cambios en el diseño presupuestal hacia un enfoque más funcional, como la inclusión de áreas programáticas e indicadores de desempeño; aunque su alcance efectivo es aún muy limitado.

Ante esta realidad, y tras un minucioso análisis de las mejores prácticas internacionales, se presenta una hoja de ruta que busca elevar la calidad del gasto público y, en consecuencia, la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Este informe toma como punto de partida un trabajo previo realizado por Oddone et al., publicado por la Academia Nacional de Economía en 2020, en donde ya se exponían algunos de los desafíos del ciclo presupuestal del país.

La adopción, en última instancia, de una lógica presupuestaria basada en resultados garantizaría una asignación de recursos vinculada al desempeño y con responsables centralizados, lo cual promovería una mayor eficiencia del gasto público, en línea con lo que persigue una revisión del gasto, y a nivel más específico, el abordaje de fragmentaciones y superposiciones en el Estado. De esta forma, se tendría un sistema en el cual los tres instrumentos se retroalimentan mutuamente.

Una evaluación en profundidad del gasto público, en la búsqueda de la identificación de potenciales áreas de ahorro y reorientación de recursos hacia prioridades más efectivas, puede mitigar diversos desafíos subyacentes en la gestión de las finanzas públicas. Esto incluye, por ejemplo, mejorar la relación entre los montos asignados y ejecutados en el presupuesto, identificar y corregir posibles sobrecostos, y generar o sistematizar mayor información sobre resultados y evaluaciones.

A su vez, la fragmentación institucional puede estar asociada con la falta de una política nacional clara y consistente en ciertos temas, lo que fue identificado en áreas como el apoyo a las PYMES. Un presupuesto basado en resultados ayudaría a abordar esta fragmentación y a definir un rumbo coherente en cada área de política pública.

Sin embargo, existen otras problemáticas inherentes a los sistemas presupuestales que requieren de transformaciones adicionales y más amplias. La rigidez intrínseca, con asignaciones y empleos públicos excesivamente protegidos, y la multiplicidad de agencias extrapresupuestarias con objetivos específicos y cierto nivel de autonomía, representan desafíos significativos para la gestión y coordinación del gasto público.

Esta última tendencia, presente en muchos países desde finales del siglo XX, puede aumentar el riesgo de superposiciones de cometidos. Varios países han logrado integrar estas entidades al presupuesto nacional, una medida que Uruguay podría analizar.

Por otro lado, el trabajo realizado también deja en evidencia la necesidad de que Uruguay mejore su información y participe más activamente en las estadísticas e índices internacionales sobre el gasto público, para compararse y aprender de las mejores prácticas globales.

En el mundo actual, dominado por la tecnología, resulta paradójico que nuestra estructura organizativa estatal siga remontándose a la de décadas pasadas, lo cual demanda un esfuerzo decidido de transformación, con un rediseño y coordinación estructural.

Con la perspectiva de un nuevo gobierno es el momento adecuado para implementar estas reformas. El uso de inteligencia artificial en el análisis de fragmentación, como se ha aplicado en este informe, queda a disposición pública para estudiar nuevos casos y puede replicarse con información más desagregada de unidades organizativas dentro de los ministerios, así como en otros países.

En conclusión, avanzar con un mejor diseño y manejo presupuestal permitirá a Uruguay no solo mejorar la eficiencia del gasto público y reasignar recursos en áreas clave para el desarrollo del país, sino también fortalecer su estructura institucional y garantizar un uso más transparente y efectivo de los recursos, lo que se traduciría en un claro beneficio para toda la sociedad. ■

Nota Metodológica. Listado de organismos extrapresupuestarios agregados

Servicios Descentralizados: Administración Nacional de Correos, Administración Nacional de Puertos, Administración Nacional de Telecomunicaciones, Agencia Nacional de Vivienda, Obras Sanitarias del Estado.

Entes Autónomos: Administración de Ferrocarriles del Estado, Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, Banco Central del Uruguay, Banco Hipotecario del Uruguay, Banco de Previsión Social, Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco de Seguros del Estado, Instituto Nacional de Colonización.

Personas Públicas no Estatales: Administración Nacional del Mercado Eléctrico, Agencia Nacional de Desarrollo Económico, Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, Caja Notarial de la Seguridad Social, Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación a la Niñez y la Adolescencia, Centro Uruguayo de Imagenología Molecular, Colegio Médico del Uruguay, Colegio Veterinario del Uruguay, Comisión Honoraria Administradora del Fondo de Seguro de Salud para los Funcionarios de O.S.E., Comisión Honoraria de Lucha Contra el Cáncer, Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes, Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular, Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, Consejo de Capacitación Profesional, Cooperativa Nacional de Productores de Leche, Corporación de Protección del Ahorro Bancario, Corporación Nacional para el Desarrollo, Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, Fondo de Cesantía y Retiro de la Construcción, Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera, Fondo de Solidaridad, Fondo Nacional de Música, Fondo Nacional de Recursos, Instituto de Promoción de las Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios, Instituto de Regulación y Control del Cannabis, Instituto Nacional de Calidad, Instituto Nacional de Carnes, Instituto Nacional de Cooperativismo, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, Instituto Nacional de la Leche, Instituto Nacional de Logística, Instituto Nacional de Semillas, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Instituto Plan Agropecuario, Laboratorio Tecnológico del Uruguay, Parque Científico y Tecnológico de Pando, Unidad Alimentaria de Montevideo.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Alessandro, M.; Diamond, P.; Lafuente, M.; Mosqueira, E.; y Shostak, R.) (2023), "The Center of The Government, revisited".

Bergstra, J., Yamins, D., y Cox, D. (2013). "Making a science of model search: hyperparameter optimization in hundreds of dimensions for vision architectures".

Cejudo, G. y Michel, C. (2016). "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo".

Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) (2024), "Monitor de Desarrollo - Uruguay: de dónde venimos, dónde estamos y hacia dónde podemos ir".

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) (2006), "Reglas e instituciones en la formulación del presupuesto nacional en Uruguay".

Fondo Monetario Internacional (FMI) (Doherty, L. y Sayegh, A.) (2022), "How to design and institutionalize spending reviews".

Fundar (2022), "Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado".

Institute of Public Administration (IPA) (Boyle, R.) (2011), "Better Use of Public Money: The Contribution of Spending Reviews and Performance Budgeting".

McInnes, L., y Healy, J. (2018). "UMAP: uniform manifold approximation and projection for dimension reduction".

McInnes, L., Healy, J., y Astels, S. (2017). "HDBSCAN: Hierarchical density based clustering".

Ministerio de Economía y Finanzas (2023), "Exposición de Motivos - Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2022".

Ministerio de Economía y Finanzas (2022), "Exposición de Motivos - Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2021".

Mohr, I., Krimmel, M., Sturua, S., Akram, M. K., Koukounas, A., Günther, M., Mastrapas, G., Ravishankar, V., Martínez, J. F., Wang, F., Liu, Q., Yu, Z., Fu, J., Ognawala, S., Guzman, S., Wang, B., Werk, M., Wang, N., & Xiao, H. (2024). Multi-Task contrastive learning for 8192-Token bilingual text embeddings. arXiv (Cornell University).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2024), "Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024".

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Vammalle, C. y Ruiz Rivadeneira, A.) (2019) "Budgeting Review: Uruguay, Towards modern budgeting practices in Uruguay".

Pharos (Academia Nacional de Economía) y Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) (Oddone, G.; Ithurralde, S.; Iturralde, A.; y Torres, J.) (2020), "Fiscalidad y Ciclo Presupuestal en Uruguay: Lecciones, desafíos y recomendaciones".

Peters, G. B. (2016). "Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination".

Poder Ejecutivo (2023). "Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2022 - Tomos".

Poder Ejecutivo (2022). "Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2021 - Tomos".

Tax Foundation (Durante, A.) (2023), "Reviewing Recent Evidence of the Effect of Taxes on Economic Growth".

Tax Foundation (McBride, W.) (2012), "What Is the Evidence on Taxes and Growth?".

Agradecimientos

Los autores agradecen a la Asociación de Expresidentes de la Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay por el impulso para realizar este proyecto luego de profundas conversaciones con varios de sus miembros; a Conrado Ramos por las largas e inspiradoras charlas sobre la reforma del Estado; y a Cristina Lustemberg por transmitirnos (junto con su equipo) su pasión para mejorar el rol del Estado en la atención de la primera infancia. Los autores también agradecen al comité académico internacional de Research Society, responsable de haber aceptado una versión en inglés de este trabajo para ser presentado en la Conferencia Internacional sobre Gestión Financiera Gubernamental (*Government Financial Management*) que tendrá lugar en Oslo, Noruega, el 12 y 13 de agosto de 2024.