
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Uruguay



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Mantra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

Uruguay

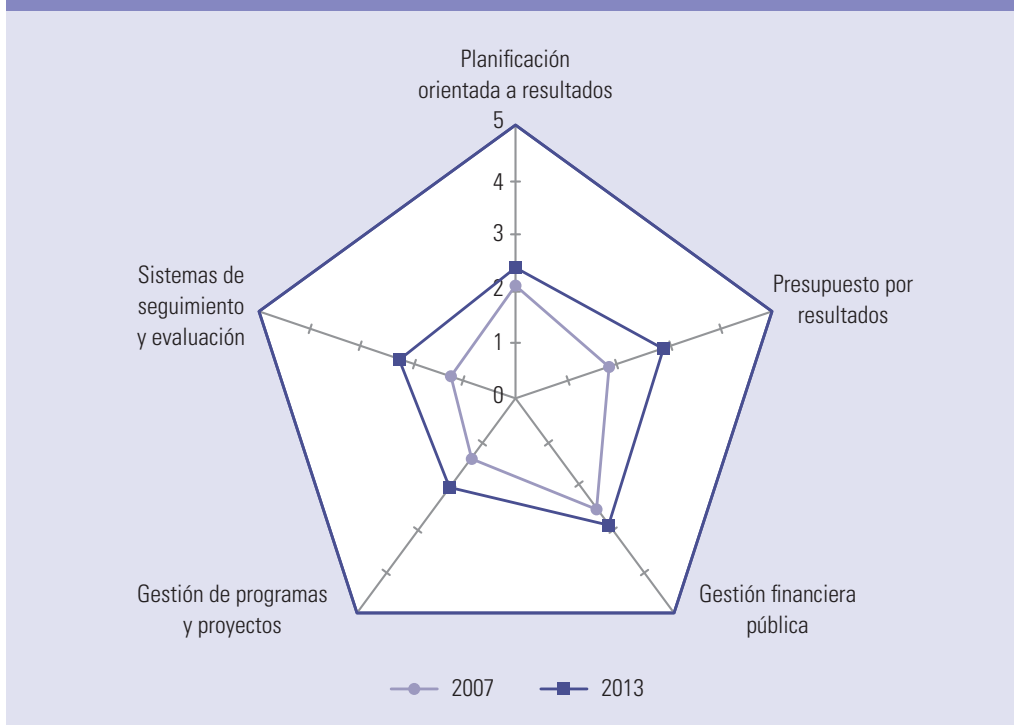
Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

Uruguay tuvo un progreso sustancial en el período y se mantiene entre los países con capacidades intermedias en la GpRD. Los pilares que muestran mayores fortalezas son el presupuesto por resultados y la gestión financiera pública, seguidos por la planificación orientada a resultados y los sistemas de seguimiento y evaluación. El pilar menos desarrollado es la gestión de programas y proyectos. Uruguay tiene la particularidad de ser el único país de la región que tiene un presupuesto quinquenal.

Puntaje de Uruguay en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,1	2,4
Presupuesto por resultados	1,8	2,9
Gestión financiera pública	2,5	2,9
Gestión de programas y proyectos	1,4	1,9
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,3	2,2
Promedio	1,8	2,5

Desarrollo de los pilares de la GpRD en Uruguay



Avances en la implementación de la GpRD en Uruguay

Planificación	En el presupuesto quinquenal, que funciona como plan de mediano plazo, se introdujo el concepto de área programática. En 2008 se creó el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), entre cuyos cometidos está apoyar la construcción de capacidades institucionales para elaborar e implementar los planes estratégicos.
Presupuesto	En 2011 entró en vigencia el nuevo esquema de formulación presupuestaria, en el que los programas incluyen indicadores y metas y que vincula los recursos con los objetivos. Se mejoró la exposición de la información presupuestaria y la información aportada al Parlamento. Se desarrollaron sistemas de información para facilitar y transparentar los procesos y para formular el presupuesto y hacer su seguimiento.
Gestión financiera	Se emprendió la reingeniería del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) para desarrollar el sistema contable y lograr una integración completa de los subsistemas. El manejo activo de la deuda pública permitió reducir vulnerabilidades y dar mayores márgenes de maniobra a la estrategia presupuestaria. Se fortaleció el sistema de adquisiciones y contrataciones públicas con un nuevo marco legal; se creó la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales como órgano desconcentrado y se busca una mayor eficiencia en las transacciones. Se aprobaron las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay (NAIGU).
Gestión de programas y proyectos	Respecto de la evaluación ex ante, se avanzó tanto en el marco legal e institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) como en la creación de un banco de proyectos, en la elaboración de guías, metodologías general y sectoriales, y en el cálculo de precios sociales. Todos los sectores tienen un presupuesto plurianual para orientar su gestión.
Sistemas de seguimiento y evaluación	El Sistema de Planificación y Evaluación (SPE) administrado por el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) contribuyó para generar mejores informes de seguimiento de gestión. Se creó un nuevo marco legal para la evaluación ex post de las políticas y programas gubernamentales. La ley prevé también una agenda de evaluación de las intervenciones públicas y faculta a la OPP para suscribir convenios de mejora de gestión con los organismos evaluados.

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,1	2,4
Capacidad estratégica de planificación	1,8	2,4
Operatividad de la planificación	2,5	2,8
Carácter participativo de la planificación	1,5	1,5

Se han desarrollado visiones de largo plazo en distintas áreas. El proyecto Estrategia Uruguay III Siglo (2009) se propuso construir escenarios sobre el posible funcionamiento del país en el año 2030 en estructura productiva y potencial de crecimiento. En 2010 se hicieron investigaciones complementarias sobre el marco energético, la demanda de trabajo y la masa salarial, los efectos y determinantes de la captación de inversión extranjera directa y el avance hacia la sociedad de la información y el conocimiento. Por otra parte, se creó la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA).

En 2008 se creó el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); entre sus cometidos está apoyar la construcción de capacidades institucionales para elaborar e implementar los planes estratégicos. Por otra parte, en la planificación de mediano plazo se destaca la introducción del concepto

de área programática y el trabajo en torno a los programas presupuestarios para que se constituyan en programas con objetivos, productos, metas e indicadores de resultados y de gestión. Sin embargo, no se cuenta con indicadores, líneas de base y metas para todo el quinquenio.

Se han dado pasos importantes para construir un presupuesto programático pues la OPP ha creado una metodología y un instrumento (Tomo II de la Ley 18.719 y Sistema de Planificación y Evaluación [SPE]) con este propósito, que ya fue aplicado en el presupuesto 2010-2014.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
Presupuesto por resultados	1,8	2,9
Estructuración programática del presupuesto	2,9	4,2
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	2,6	3,4
Evaluación de efectividad del gasto	0,9	1,8
Incentivos para la efectividad en la gestión	1,0	2,5
Difusión de la información	4,3	4,5

En el año 2011 entró en vigencia el nuevo esquema de formulación presupuestaria que profundiza la política iniciada en 2005. El Presupuesto Nacional 2010-2014 presenta una redefinición de los programas con el objetivo de que incorporen los resultados de la gestión; así, pasaron de una apertura estrictamente institucional a una estructura que vincula la planificación presupuestaria con las políticas. También se definen las áreas programáticas que reflejan funciones transversales del Gobierno, áreas a las cuales contribuyen distintos programas. Paulatinamente se están incorporando los indicadores y las metas a los programas.

Asimismo, se presentan progresos en relación con los mecanismos de asignación presupuestaria que incentivan la eficiencia y eficacia en la gestión de las instituciones; se destacan los compromisos de gestión como instrumento para la focalización en el cumplimiento de los resultados. Los compromisos explicitan los objetivos y las acciones que se procura estimular y contribuyen a que la asignación de recursos tenga como contrapartida el cumplimiento de las metas vinculadas a mejoras de gestión. De esta manera, se estableció un marco normativo a partir del año 2009,¹ se elaboró una guía metodológica para su aplicación en 2011 y se han firmado distintos acuerdos como, por ejemplo, entre el Ministerio de Economía y la Dirección General Impositiva y entre el Ministerio de Salud Pública y distintas comisiones y centros.

Por último, Uruguay es el único país de la región que mantiene un presupuesto plurianual, que consiste en un presupuesto para cada período gubernamental de cinco años, que es revisado y ajustado (si es el caso) en las cuentas anuales.

¹ Con posterioridad al cierre del relevamiento de la información, el marco normativo se actualizó y jerarquizó con los artículos 57 a 60 de la ley 19.149 (Rendición de Cuentas 2012) del 24 de octubre de 2013.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
Gestión financiera pública	2,5	2,9
Gestión presupuestaria y financiera	3,2	3,7
Sistema de adquisiciones	1,6	2,2
Auditorías externa e interna	2,9	2,9

Los gastos financiados con recursos recibidos fuera del presupuesto representaron en 2011 el 0,1% del gasto del Presupuesto Nacional, un porcentaje mínimo. Por otra parte, se ha consolidado el análisis de riesgo fiscal relacionado con obligaciones directas y se avanzó en la implementación de instrumentos para mitigar los efectos de los riesgos de estas obligaciones con el diseño de un conjunto de líneas de crédito con los organismos multilaterales, que operan como contingentes y que pueden ser desembolsadas frente a un escenario internacional adverso. Además, la promulgación en 2011 de la Ley 18.786 de contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura permitirá tener más y mejor infraestructura e implicará también que el Estado asuma obligaciones por períodos extensos. Así, se planea realizar una cuidadosa formulación de los proyectos, evaluación de los impactos fiscales y análisis de los contratos; y disponer de mejor información de costos y calidad de los servicios públicos.

Se estableció el Fondo de Estabilización Energética (FEE) con el objetivo de reducir las fluctuaciones del resultado fiscal debido al impacto de la situación de las fuentes hídricas sobre la administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) y sobre las finanzas públicas globales.

El 100% del gasto está organizado en programas y se utiliza un clasificador que permite su identificación. El sistema de contabilidad no está desarrollado por completo por lo cual no es posible generar los informes financieros y contables en forma automática. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) se encuentra en un proceso de reingeniería que busca mudar la actual visión de registro a una de sistema de información resultante de los procesos de gestión. Esta reingeniería permitirá desarrollar el sistema contable y conseguir una integración completa de los distintos subsistemas. Se busca lograr rendiciones de cuenta ajustadas tanto a la normativa nacional como a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NIC-SP).

En Uruguay se utiliza un régimen contable mixto por el cual los ingresos se registran con base en lo percibido y los gastos con base en lo devengado. En el marco de la reingeniería del SIIF se está avanzando para contabilizar los ingresos también según lo devengado.

En junio de 2012 se actualizó el marco legal que regula el sistema de adquisiciones y contrataciones públicas (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera [TOCAF]). Además, la ley de rendición de cuentas de 2011 creó la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE), que es un órgano desconcentrado y funciona con autonomía técnica. Tiene normas de calidad de productos y servicios. Se trata de un organismo fundamentalmente asesor y que no participa directamente en las compras públicas. El sitio del sistema de adquisiciones mejoró en relación con 2007 y es más amigable; se pueden realizar búsquedas por períodos, tipos de llamado y unidades ejecutoras. Asimismo, la nueva normativa permite la realización de ofertas en línea para lo cual se está realizando una prueba piloto.

Se cuenta con un marco legal de auditoría interna común para todas las instituciones públicas, aunque no hay una ley de control interno propiamente dicha. En 2011 se aprobaron las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay. El sistema de control interno de los actos y la gestión económico-financiera está encabezado por la Auditoría Interna de la Nación. El marco legal habilita a la instalación de unidades de auditoría interna en los distintos organismos de la administración, pero no todos los ministerios y unidades ejecutoras las tienen.

Existe un marco legal comprehensivo y coherente que norma la auditoría externa del sector público y el Tribunal de Cuentas de la República (TCR) encabeza el sistema de control externo de los actos y la gestión económico-financiera. El marco legal se ajusta a las normas internacionales de auditoría del sector público. No obstante, se requiere que los manuales utilizados se revisen y actualicen periódicamente. El TCR realiza auditorías de ingresos y gastos a las distintas unidades del gobierno central, pero no se hacen auditorías financieras sobre los activos y pasivos y sobre los estados financieros finales por no haber contabilidad patrimonial. El TCR tampoco realiza auditorías de desempeño. Se destaca que en el sitio web del TCR pueden consultarse las resoluciones de este organismo, que se publican prontamente luego de ser emitidas.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
Gestión de programas y proyectos	1,4	1,9
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	1,0	1,7
Visión sectorial de mediano plazo	3,0	3,4
Gestión sectorial de bienes y servicios	1,0	1,6
Sistemas sectoriales de información	1,1	1,6

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

Se avanzó en el marco legal e institucional y en la elaboración de metodologías, cálculo de precios sociales y diseño del banco de proyectos. La Ley 18.996 de 2012 regula la etapa de pre inversión para los proyectos de inversión pública y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Este sistema está a cargo de la OPP y su nivel de jerarquía le garantiza independencia administrativa respecto a las entidades o unidades que proponen proyectos de inversión.

Existe una guía que establece los contenidos mínimos requeridos por los perfiles de proyectos de inversión pública, la metodología general para la formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública y de proyectos de educación, infraestructura vial, vivienda y transporte. Adicionalmente, se han realizado los cálculos de los precios sociales de la economía y se actualizó el cálculo del precio social de la divisa, de la tasa social de descuento y del precio social de la mano de obra. Se está trabajando también en la construcción de un Banco de Proyectos para el SNIP, pero aún no está operativo. Está previsto que los resultados de las evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión pública sirvan para definir cuáles serán incluidos durante la programación presupuestaria con el fin de optimizar la asignación de los recursos públicos.

Gestión sectorial

Educación: El país tiene una nueva Ley General de Educación promulgada en diciembre de 2008. La planificación de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) –en el marco del presupuesto quinquenal– ha mejorado en relación con la línea de base ya que se avanzó en la definición de indicadores y metas. Además, se cuenta con una propuesta de largo plazo reflejada en el Plan Nacional de Educación 2030. Se pusieron en marcha los consejos de participación en las distintas dependencias de la ANEP. Los avances en la mejora de la calidad se vinculan con la profundización de las políticas asociadas a la formación permanente de los docentes, al proyecto en curso de creación del Instituto Universitario de Educación, a la mejora del Observatorio y los Monitores de Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnico Profesional y a la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

Infraestructura: Se destaca el trabajo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) vinculado al Diálogo Político Social por Uruguay Logístico 2030. A través de esta instancia, se convocó a los partidos políticos con representación parlamentaria, empresarios y trabajadores, y se definió un conjunto de lineamientos tales como la promoción del desarrollo económico sustentable, la mejora de la eficiencia y competitividad del país y la mejora de la accesibilidad universal a los servicios en todo el país para mitigar la pobreza y promover la integración territorial. El plan de mediano plazo y sus objetivos y metas están en el documento del Presupuesto Quinquenal Nacional (área programática Infraestructura, Transporte y Comunicaciones). El MTOP coordina con la OPP y el MEF la elaboración del presupuesto quinquenal. Por otra parte, el Programa de Infraestructura Vial II también establece resultados e indicadores. Además, el Ministerio ha mejorado sus sistemas de información y se destacan las rendiciones de cuentas sobre el área programática Infraestructura, Transporte y Comunicaciones, y el anuario estadístico publicado en el sitio web del MTOP.

Desarrollo Social: Se consolidó la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), cuyo cometido es realizar el seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales en todo el territorio nacional. Esta dirección, en el informe Seguimiento y Evaluación de Programas 2009-2010, señala el objetivo de generar insumos para el seguimiento, la discusión, la reformulación o reconsideración de los programas. Por último, si bien no existe un sistema integrado que incluya información sobre la calidad de los bienes y servicios que produce el sector, se realizan esfuerzos para reunir cierta información vinculada a ella. Por ejemplo, se recolecta información de los gastos de las familias que utilizan la Tarjeta Uruguay Social, de la formación de las personas que están en el marco del Programa Uruguay Trabaja y de los refugios de las personas en situación de calle.

Salud Pública: El plan de mediano plazo se inició en el año 2007 a través del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y cuenta con revisiones y análisis de metas logradas. En relación con la definición de metas anuales y plurianuales, se creó el área programática Salud, que incluye los distintos programas que ofrecen estos servicios, pertenezcan o no al Ministerio de Salud Pública (MSP). Con respecto a la calidad de los servicios, se ha mejorado la gestión de la División de Evaluación Sanitaria del MSP. En el sitio de esta división se presentan diversos informes de evaluación. En esta área, es de destacar el rol de la Junta Nacional de Salud (JUNASA) que, en el año 2011, controló el cumplimiento de varias de las obligaciones vinculadas a los derechos de los usuarios, asumidas por los distintos prestadores de salud en los contratos de gestión. Finalmente, cabe señalar que no existe un sistema de información para el seguimiento de la gestión sectorial de mayor complejidad compuesto por indicadores de desempeño, pero el seguimiento que se realiza es difundido a través de los informes de Rendición de Cuentas.

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,3	2,2
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,3	2,8
Sistemas de información estadística	3,4	3,9
Evaluación de la gestión gubernamental	0,4	1,2

En el año 2008 se creó el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), que cuenta con el Sistema de Planificación y Evaluación (SPE), un software online que contiene información sobre los objetivos, metas e indicadores de las instituciones, programas y unidades ejecutoras que componen el presupuesto. Ello contribuyó a generar mejores informes de seguimiento de gestión, que son presentados en cada rendición de cuentas anual. Están disponibles en Internet el informe por área programática, el informe por programas y los informes de gestión. Uno de los desafíos es profundizar la generación de información sobre los productos brindados por los organismos públicos atendiendo a las dimensiones de desempeño asociadas con la eficacia, la eficiencia y la calidad.

El Estado tiene sistemas estadísticos que periódicamente producen información sobre la situación social del país. En relación con la línea de base, se destacan la realización de los Reportes Sociales 2009 y 2011 y la incorporación en el presupuesto quinquenal y las rendiciones de cuenta del capítulo "Informe social".

Se produjeron avances en el marco legal que dispone la evaluación ex post de las políticas y programas gubernamentales. La Ley 16.736 de 1996 preveía como cometido de la OPP efectuar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior de la ejecución de programas y proyectos. A través de la Ley 18.996 de 2012, se incorpora como función de la OPP evaluar las intervenciones públicas de los organismos del Presupuesto Nacional. Esta ley prevé la realización de una agenda de evaluación de intervenciones públicas por parte del Poder Ejecutivo a iniciativa de la OPP. Asimismo, faculta a la OPP para suscribir convenios de mejora de gestión con los organismos evaluados. Se han realizado evaluaciones rápidas de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) en dos áreas prioritarias: Seguridad y Vivienda. La introducción de esta política de evaluaciones –que contempla evaluadores externos– constituye un avance significativo.

