



Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE
ADMINISTRACIÓN**

**TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OBTENER EL TÍTULO DE CONTADOR
PÚBLICO**

PLAN 1990

***PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO
EN EL SECTOR PÚBLICO.
ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS***

**DANIELA TRITTEN
LORENA ORTELLADO**

Tutora: Cra. Sara Gerpe

Montevideo
URUGUAY
Octubre 2010

Página de aprobación

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Tesis de Investigación:

Título

PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO EN EL SECTOR PÚBLICO.
ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

Autor

Daniela Tritten, Lorena Ortellado

Tutor

Cra. Sara Gerpe

Carrera

Contador Público, Plan 1990

Puntaje: _____

Tribunal

Profesor _____(nombre y firma).

Profesor _____(nombre y firma).

Profesor _____(nombre y firma).

Fecha: _____

Dedicatoria

“La ciencia ha descubierto que los gansos vuelan formando una V porque cuando cada pájaro bate sus alas, produce un movimiento en el aire que ayuda al ganso que va detrás de él. Volando en V, toda la bandada aumenta por lo menos un 71% más su poder de vuelo que si cada pájaro lo hiciera solo.

Cada vez que un ganso se sale de su formación y siente la resistencia del aire, se da cuenta de la dificultad de volar solo, de inmediato se incorpora de nuevo a la fila para beneficiarse del poder del compañero que va delante.

Cuando un líder de los gansos se cansa, se pasa a uno de los puestos de atrás y otro ganso ocupa su lugar.

Los gansos que van detrás producen un sonido propio de ellos, y hacen esto con frecuencia para estimular a los que van delante a mantener la velocidad.

Finalmente, cuando un ganso se enferma o cae herido por un disparo, dos compañeros se salen de la formación y lo siguen para ayudarlo y protegerlo. Se quedan con él hasta que esté nuevamente en condiciones de volar o hasta que muere, sólo entonces los dos compañeros vuelven a la bandada o se unen a otro grupo”.

A nuestra tutora Cra. Sara Gerpe, por su apoyo incondicional.

Tabla de contenido

PÁGINA DE APROBACIÓN	II
DEDICATORIA	III
RESUMEN	VI
CAPÍTULO 1)- INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 2)- MARCO TEÓRICO	5
2.1)- CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA HACIENDA PÚBLICA	5
2.2)- PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO	10
2.2.1)- CONCEPTOS	10
2.2.2)- EL PRESUPUESTO PÚBLICO	12
2.2.2.1)- Distintos enfoques	12
2.2.2.2)- Proceso administrativo	13
2.2.3)- LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS	14
2.2.3.1)- Técnica tradicional de presupuesto	15
2.2.3.2)- Técnicas modernas de presupuesto	16
2.2.3.2.1)- El Presupuesto de Gestión y Resultados	16
2.2.3.2.2)- El Presupuesto por Programas (PPP)	16
2.2.3.2.3)- El Presupuesto Base Cero (PBC)	18
2.2.3.2.4)- La Planificación Estratégica	19
2.2.3.2.4.1)- Proceso Genérico de Planificación	19
2.2.3.2.4.2)- Construcción de Indicadores de Gestión	23
2.2.3.2.5)- La dimensión política de los presupuestos orientados a resultados.	25
2.3)- LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTALES	27
2.4)- EL SECTOR PÚBLICO URUGUAYO	29
2.4.1)- ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA:	29
2.4.2)- TIPOS DE AUTONOMÍAS	31
2.4.3)- ORDENAMIENTO JURÍDICO	31
2.4.4)- EL PRESUPUESTO EN NUESTRA LEGISLACIÓN	32
2.4.4.1)- Tipos de presupuesto	32
2.4.4.2)- Organismos que intervienen en la formulación	33
2.4.5)- PRINCIPIOS PRESUPUESTALES EN EL URUGUAY	35
2.4.6)- EL PPP EN EL ESTADO URUGUAYO	37
2.4.6.1)- Alcance del principio constitucional de la programación	38
2.4.6.2)- Principales críticas y causas en la aplicación práctica	38
2.4.7)- LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL URUGUAY	40
2.4.8)- LAS CLASIFICACIONES PRESUPUESTALES VIGENTES EN EL URUGUAY	42
2.4.8.1)- Clasificación Institucional	42
2.4.8.2)- Clasificación Funcional de egresos	43
2.4.8.3)- Clasificación Económica	44
2.4.8.4)- Clasificación Programática o en Categorías Programáticas	44
2.4.8.5)- Clasificación por Objeto del Gasto	44
2.4.8.6)- Entrecruzamiento de las clasificaciones	45
2.4.8.7)- Clasificación de fuentes de financiamiento	46
CAPÍTULO 3)- TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	48
3.1)- DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	48
3.2)- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP)	50

3.2.1)-	ÁREA DE COORDINACIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO	51
3.2.1.1)-	Vinculación y coordinación con otras áreas y organismos estatales	51
3.2.1.2)-	Capacitación impartidas para la Planificación y el Presupuesto	52
3.2.1.3)-	Elaboración de la Planificación y del Presupuesto	54
3.2.2)-	ÁREA DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN DEL ESTADO (AGEV)	58
3.2.2.1)-	Vinculación y coordinación con otras áreas y organismos estatales	59
3.2.2.2)-	Capacitación impartidas para la Planificación y el Presupuesto	60
3.2.2.3)-	Elaboración de la Planificación y el Presupuesto	60
3.3)-	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)	65
3.3.1)-	VINCULACIÓN Y COORDINACIÓN CON OTRAS ÁREAS Y ORGANISMOS ESTATALES	66
3.3.2)-	CAPACITACIÓN IMPARTIDAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO	66
3.3.3)-	ELABORACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO	67
3.4)-	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP)	71
3.4.1)-	VINCULACIÓN Y COORDINACIÓN CON OTRAS ÁREAS Y ORGANISMOS ESTATALES	71
3.4.2)-	CAPACITACIÓN IMPARTIDAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO	72
3.4.3)-	ELABORACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO	72
3.5)-	MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA (MIEM)	76
3.5.1)-	VINCULACIÓN Y COORDINACIÓN CON OTRAS ÁREAS Y ORGANISMOS ESTATALES	76
3.5.2)-	CAPACITACIÓN IMPARTIDAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO	77
3.5.3)-	ELABORACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO	78
3.6)-	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES)	81
3.6.1)-	VINCULACIÓN Y COORDINACIÓN CON OTRAS ÁREAS Y ORGANISMOS ESTATALES	81
3.6.2)-	CAPACITACIÓN IMPARTIDAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO	82
3.6.3)-	ELABORACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO	82
3.7)-	EXISTENCIA DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA (UPES)	89
CAPÍTULO 4)- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		93
<hr/>		
4.1)-	LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA ESTATAL	93
4.2)-	LA VINCULACIÓN ENTRE ORGANISMOS	95
4.3)-	CAPACITACIÓN	96
4.4)-	ÁREAS PROGRAMÁTICAS	97
4.5)-	PERÍODO DE ELABORACIÓN PRESUPUESTAL	98
4.6)-	REFLEXIONES FINALES	100
5)- BIBLIOGRAFÍA		102
<hr/>		
6)- ANEXOS		106
<hr/>		
ANEXO A: ENTREVISTAS		106
ANEXO B: ENCUESTAS		118
ANEXO C: MESA REDONDA: “PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS”		120
ANEXO D: SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN.		121

Resumen

En los últimos años el entorno mundial vive numerosos cambios que obligan a las empresas a redefinir constantemente sus políticas de gestión para adaptarse a los mismos y lograr ser competitivas.

El Estado no queda fuera de esta situación, por tal motivo debe evaluar constantemente la manera de gestión que contribuya a una eficiente y eficaz política pública. Para esto se ha ido implementando la técnica de planificación estratégica como una herramienta para llegar a un proceso presupuestal consciente y responsable para lograr estos cometidos y obtener resultados adecuados. Dicha implementación en nuestro país ha tenido dificultades por las características particulares de nuestro sistema organizativo.

Con el objetivo de conocer, analizar y poder realizar recomendaciones sobre la gestión pública, la manera de planificar y elaborar el presupuesto, se buscó información en distintos portadores de textos, se realizaron entrevistas, encuestas y se asistió a conferencias sobre el tema.

De la contrastación de la teoría con la investigación realizada se obtuvo que para la formulación del Presupuesto Nacional 2010-2014, se realizó una reforma en busca de un presupuesto por resultados que lleve a la modernización del Estado; pero la misma debe ser acompañada por un cambio sustancial y adecuado de las normas, los procesos, las estructuras y culturas organizativas. Modificaciones que se están intentando realizar pero que sus resultados se verán a largo plazo debido a la naturaleza estatal.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1)- Introducción

A fines del siglo XX y comienzos del XXI el entorno mundial ha sufrido vertiginosos cambios, como consecuencia de la globalización y los avances en la tecnología de la información, que hacen que los mercados sean más competitivos y “sin fronteras”. Como consecuencia de esto tanto los sectores privados como públicos debieron adaptarse a estos cambios redefiniendo sus políticas.

En el ámbito público se comenzó a aplicar una nueva técnica presupuestaria que desarrolla la planificación estratégica como su pilar fundamental. Dentro de sus objetivos busca analizar la eficacia y la eficiencia de la gestión estatal. Esta técnica en el Sector Público Uruguayo, ha tenido dificultades debido a las características particulares del sector.

Los futuros gobiernos deberán analizar la mejor técnica presupuestaria a utilizar en el diseño de su presupuesto y tomar las medidas necesarias para que éste sea aplicado con eficacia y eficiencia por todos los organismos públicos.

Por lo expresado anteriormente es que se eligió el tema: *“Planeamiento y Presupuesto en el Sector Público. Análisis y Perspectivas”* con el objetivo de conocer, comprender y analizar el proceso de planeamiento y presupuesto en el sector público en general y en el sector público uruguayo en particular; analizando su aplicación en diversas organizaciones públicas, con el fin de proponer recomendaciones para mejorar su funcionamiento.

Este trabajo se enfocó en la formulación del presupuesto, que es la primera etapa del mismo, debido a que en este momento el país está en un período de transición donde en marzo del presente año asumieron las autoridades del nuevo Gobierno y el 31 de agosto el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento el Proyecto de Presupuesto Nacional 2010-2014 para su aprobación.

Por el mismo motivo se orientó el trabajo en el Presupuesto Nacional, donde participan los organismos públicos pertenecientes a la Administración Central y los Organismos del art. 220 de la Constitución.

Referente al tema seleccionado se han realizado estudios y existe suficiente literatura, llevando a que la investigación fuera realizada pretendiendo describir la actuación de los distintos organismos públicos en el Uruguay, y la manera que éstos se interrelacionan para la elaboración del presupuesto en este quinquenio (2010-2014) a efectos de realizar un análisis de la aplicación de las técnicas presupuestarias y de planificación planteadas en la teoría.

La investigación implicó la recolección y el análisis de los datos para contrastar lo que ocurre en la práctica pública y lo descrito en la teoría. Para llevar adelante la misma, se procedió al uso y análisis de documentos, a la asistencia a conferencias y a la realización de entrevistas y encuestas a informantes clave de distintos organismos públicos.

Como ya se mencionó anteriormente, la investigación tuvo lugar en pleno proceso de elaboración del Presupuesto Nacional, donde se realizaron reuniones, conferencias participativas y se expuso información en distintos medios de comunicación. Esto permitió que se asistiera a conferencias relacionadas al tema y la búsqueda de información en diarios digitales e internet. También se accedió a documentos institucionales, libros y revistas de autores contemporáneos de renombrada trayectoria.

Además, se efectuaron entrevistas semiestructuradas cuyo propósito fue inducir a los informantes clave a que se extiendan en los temas tratados y se realizaron encuestas con el motivo de complementar la información recabada.

El presente trabajo de investigación monográfica se estructura en cuatro capítulos incluyendo esta Introducción. En el siguiente capítulo, se presenta el Marco Teórico donde se introducen algunos aspectos conceptuales sobre el planeamiento y el presupuesto en el Sector Público en general y particularmente en el Estado Uruguayo. En el tercer capítulo se describe el Trabajo de Investigación donde se realiza el análisis correspondiente de la situación actual en plena etapa de elaboración presupuestal. Por último, teniendo en cuenta la información teórica recabada y el resultado obtenido en el trabajo de investigación, se elaboraron las conclusiones correspondientes las cuales se exponen en el capítulo cuarto. Al final del documento se presenta las referencias bibliográficas y los anexos.

CAPÍTULO 2

MARCO

TEÓRICO

Capítulo 2)- Marco Teórico

2.1)- Concepto y Características de la Hacienda Pública

De acuerdo con Vidal (2009), *“El conjunto de órganos, normas, procedimientos que, dentro del Estado, llevan a cabo o se refieren a su administración financiera constituyen lo que se llama la Hacienda Pública. Es la parte del Estado que posee, produce, utiliza y gasta riquezas para lograr fines determinados que la política de un gobierno le ha impuesto”*.

Las características de la Hacienda Pública son:

- ✓ **Perdurable.** Nunca “quiebra” o se “cierra”. Las entidades privadas pueden tener una duración relativamente perdurable o transitoria ocasionada por su liquidación y posterior cierre.

- ✓ **Sus propietarios son la comunidad, representados por el Poder Legislativo.** Por un lado se encuentran sus propietarios que son todos los integrantes de una nación y por otro lado aquellos que manejan los fondos públicos y otros bienes de la comunidad (administradores). Esta separación hace necesaria la existencia de

normas y controles para que la administración sea con honestidad, eficacia y eficiencia.

- ✓ **Coactiva o necesaria.** El Estado impone poder coactivo sobre todos los miembros de la comunidad y a través de él obtiene los recursos necesarios (ingresos) para el cumplimiento de sus objetivos. Este poder se lo considera como su principal activo.

- ✓ **Debe producir cierto tipo de bienes o servicios.** Como Martha Vidal menciona en su libro *“El Estado proporciona justamente aquellos bienes que poseen tales características que no los hacen aptos para su provisión en el mercado”*. Estos bienes se llaman “sociales” y “meritorios”. Los bienes sociales son aquellos que su demanda y oferta son conjuntas, nadie puede ser excluido de su consumo. Ejemplo: la seguridad interna. Los bienes meritorios son aquellos que proporcionan costos o beneficios externos. También son aquellos que existe ignorancia de sus beneficios. Ejemplos: Salud, Educación.

- ✓ **Se presume solvente.** El patrimonio de una organización privada es índice de solvencia, en caso de ser necesario sus acreedores podrán cobrarse contra el mismo.

En el Estado el patrimonio no es un índice de solvencia (los bienes están destinados a la prestación de servicios y recién cuando no tengan el mencionado destino podrán ser vendidos o transferidos para afrontar sus obligaciones) sino que se lo presume solvente debido, según lo mencionado, a que su principal activo es el poder coactivo o poder de imposición.

- ✓ **Difícil valuación de algunos de sus activos.** Su principal activo intangible que es su poder coactivo y los bienes de uso público que no han sido adquiridos o construidos por el Estado son imposibles o muy difíciles de valorar.

- ✓ **No posee derecho de propiedad sobre los bienes de uso público y los bienes fiscales.** Sobre los primeros bienes posee un derecho de soberanía, éstos son inalienables, imprescriptibles e

inembargables. En cuanto a los segundos, los mismos son destinados al uso para el cual fueron adquiridos o asignados y su transferencia no es tan fácil.

- ✓ **Predominantemente de erogación o consumo.** Una hacienda de erogación es aquella que aplica los medios económicos para la satisfacción de las necesidades de los habitantes. El Estado está compuesto por un núcleo central y un conjunto de haciendas descentralizadas, todas predominante erogativas. Actualmente algunas de las haciendas descentralizadas podrán ser de producción, aquellas cuyo objeto es producir bienes o servicios que se venden en el mercado.

- ✓ **Divisa y compuesta.** La hacienda pública es divisa debido a que se encuentra integrada por un núcleo central (Administración Central) y una serie de partes anexas (entidades descentralizadas); y es compuesta ya que en estas partes, podemos encontrar haciendas de producción y/o de erogación.

- ✓ **Fines múltiples.** Se debe a la variedad de necesidades que el Estado debe satisfacer

- ✓ **Recursos de diferentes orígenes.** Podrá obtener ingresos a través de su poder coactivo, (Ej: tributos), o contratando en forma más o menos voluntaria.(Ej: precios)

- ✓ **Es solemne.** Se rige generalmente por normas, que son: la Constitución, las leyes, los decretos, las ordenanzas, etc.

- ✓ **Se rige por el Derecho Público.**

- ✓ **La organización interna es con arreglo a competencia y jerarquía.** Las personas públicas o los organismos tienen que obrar con cierta aptitud y dependiendo de las actividades

enumeradas en su ámbito de competencia. Además estos órganos se encuentran organizados en diferentes niveles jerárquicos.

- ✓ **El sistema de información de la hacienda pública es diferente a de la hacienda privada.** Cada una de las características mencionadas anteriormente ayudan a esta diferencia.

Siguiendo con la descripción de la Hacienda Pública, los autores Echebarría y Mendoza (1999) mencionan que existen ciertos aspectos en el contexto de la gestión pública, los cuales son:

- ✓ **La sustitución del mercado por el proceso político.** El Estado debe proveer ciertos bienes a la sociedad que no es posible que sean provistos en su totalidad por el mercado. Por un lado se encuentran los bienes llamados indivisibles; son aquellos que se suministran a toda la comunidad, sin posibilidad de excluir a nadie. Ejemplo: el alumbrado público en una calle; es un servicio que beneficia a todas las personas que transitan por la misma sin tener la posibilidad de desistir de su utilización. Esto se debe al carácter indivisible de este servicio. El Estado no puede ponerle un precio y cobrarle a todas las personas que circulan por la misma, por tal razón es financiado a través de tributos que se cobran a toda la comunidad

Por el otro, encontramos bienes que se consideran divisibles, los cuales si bien pueden ser suministrados por el mercado el Estado debe intervenir a fin de cubrir toda la demanda. Ejemplo: La Educación; si bien su demanda puede ser satisfecha solo por el mercado, no podrían acceder a ella aquellos habitantes que debido a su bajo poder adquisitivo no pueden pagar un precio. Es acá donde conjuntamente con el mercado aparece la figura del Estado, quien a través del desarrollo de un proceso político debe intervenir brindando de forma gratuita este servicio, tratando de lograr una equidad social.

- ✓ **El carácter de poderes públicos de las administraciones públicas.** El Estado tiene la potestad, a través de las administraciones públicas, de ejercer el poder coercitivo para lograr los objetivos que considera necesarios.

“Las administraciones públicas constituyen poderes públicos cuya esencia es el ejercicio de la autoridad que les ha sido conferida por la sociedad”. Este poder no es absoluto, sino que está limitado por las leyes (principio de legalidad).

Algunos de los objetivos mencionados ut-supra son para cumplir con necesidades públicas que la propia Constitución, las leyes y el proceso político lo establecen.

- ✓ **Los procesos de creación de valor en el sector público.** El concepto de creación de valor por lo general se asocia a un proceso productivo aplicado a un conjunto de materiales, los cuales son transformados para crear un producto o una serie de actividades para la prestación de un servicio, que luego es vendido en el mercado a un mayor valor.

Sin embargo los procesos productivos de la creación de valor utilizados por el Estado pueden ser de diferente naturaleza.

En primer lugar, a través de transacciones directamente con los usuarios.

En segundo lugar, mediante las “externalidades” surgidas por la aplicación de algún servicio o el suministro de algún bien. Por ejemplo, con programas de prevención de enfermedades contagiosas, proporcionando vacunas que no solo benefician a los usuarios directos, sino que reduce los riesgos de infección de la población no vacunada (usuarios indirectos).

Por último, el Estado puede aplicar la autoridad para la creación de valor a través de regulaciones; por ejemplo la reducción de gases tóxicos. Este es un programa regulatorio que tiene como objetivo modificar patrones de conducta que beneficien a la sociedad en su conjunto.

- ✓ **La dificultad de medida del valor creado por las Administraciones Públicas.** En el Estado es difícil medir este valor debido a varias causas. Algunas de ellas son:

- El mismo produce bienes o presta servicios indivisibles, que no se ofrecen en el mercado y no tienen un precio. Todo esto dificulta obtener los montos de los ingresos y de sus costos asociados.

- Por otro lado produce bienes o servicios que por tener características singulares no permiten identificar con claridad sus beneficios

Un ejemplo de estos últimos sería los programas de prevención de enfermedades contagiosas a través de vacunas (mencionado en la característica anterior), donde se dificulta medir con exactitud los beneficios logrados debido a la existencia no solo de usuarios directos, sino además de una cantidad, no determinable, de usuarios indirectos

2.2)- Planificación y Presupuesto

2.2.1)- Conceptos

En su libro Vidal hace referencia a los siguientes conceptos:

“...planificar consiste en, fijar los objetivos de esa organización, cuantificar los objetivos en metas, determinar las acciones necesarias para alcanzarlos, definir cantidad y calidad de recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con esas acciones y asignar responsabilidades en la ejecución de actividades.”

“... el presupuesto o planificación presupuestaria, de acuerdo a la doctrina, es la concreción en forma detallada y expresada en unidades monetarias, generalmente para el período de un año, de la planificación estratégica a más largo plazo.”

De acuerdo con Loera, A. (2004): *“La planificación estratégica, como herramienta del gerente social, puede definirse como un proceso colectivo orientado a la construcción de una imagen de futuro capaz de comprometer a la acción que le permita proveerle de viabilidad, manteniendo un continuo proceso de aprendizaje”.*

Esta definición está compuesta de varios elementos, entre ellos:

- 1- Es un proceso donde la planificación para ser eficiente necesita no solo producir un plan, que lo oriente y guíe., sino que el mismo debe ser continuamente revisado. y desarrollarse de manera flexible, permitiendo si es necesario modificaciones.
- 2- Es colectivo; necesita una amplia participación de diversos actores.
- 3- Se orienta a la construcción; se trata de generar una imagen compatible y sostenible por los diversos actores sociales que participan en el proceso y no una simple suma de opiniones o de posiciones personales o grupales.
- 4- La imagen de futuro que debe plantear la problemática, la visión y la misión. Cuando se refiere a problemática, significa establecer la brecha entre lo que debe hacerse (según valores, normas y expectativas) y lo que se hace (según datos y percepciones) y cuales son los factores que impiden cerrar la misma. La visión es a dónde se aspira a llegar cumpliendo con las normas y respondiendo con las necesidades y expectativas. La misión es donde se especifica qué se quiere lograr, qué valor público involucra y para quién se quiere lograr.

Siguiendo a Azar, Bertino y otros (2009): “*Un Presupuesto se define como un plan económico-financiero para determinado período que contiene el cálculo de los gastos programados y la estimación de los recursos previstos para cubrirlos... [En él] se determina gran parte de la asignación de recursos para el logro de los distintos cometidos del Estado, así como la fijación de una gran parte de los bienes y servicios que prestará y, conjuntamente con la estructura tributaria, la distribución de los costos y los efectos distributivos que tendrá; todo lo cual lo convierte en una institución fundamental de la Nación*”.

Según Langa y Garaizábal en su Diccionario de Hacienda Pública (1984), el presupuesto cumple con tres funciones fundamentales:

- a) El de racionalizar y ordenar el conjunto de ingresos y gastos de la Administración Pública.
- b) El de cumplir una exigencia de carácter jurídico-político, donde el Poder Ejecutivo ejerce una administración delegada por el Poder Legislativo; quien aprueba una ley

donde fija el período de ejecución y establece el límite de los gastos aprobados.

- c) Atender a través del Sector Público, no solo las funciones básicas sino también la distribución de la renta, el desarrollo económico, etc. Esto queda plasmado periódicamente mediante objetivos cuantificados.

2.2.2)- El presupuesto público

2.2.2.1)- Distintos enfoques

El presupuesto tradicional:

- ✓ **Enfoque contable:** Es una simple proyección de gastos para un determinado período y los ingresos por los cuales serán financiados los mismos.

- ✓ **Enfoque jurídico:** A diferencia de cualquier organización del ámbito privado, donde el presupuesto no es obligatorio, en el sector público si lo es, debido a que adopta la forma de una ley.

En el correr del tiempo el Estado ha evolucionado, comprendiendo cada vez funciones diversas y más complejas, llevando a que la simple proyección de gastos no sea suficiente conduciendo esto a un nuevo enfoque.

El presupuesto moderno:

- ✓ **Enfoque político:** El presupuesto debe mostrar las necesidades que determinado Gobierno ha decidido satisfacer.

- ✓ **Enfoque económico:** El presupuesto debe mostrar cómo se distribuye los recursos escasos para satisfacer las necesidades planteadas.

En resumen, actualmente el presupuesto público se puede definir englobando los cuatro enfoques mencionados ut- supra.

2.2.2.2)- Proceso administrativo

El presupuesto como proceso administrativo comprende las siguientes etapas:

- ✓ Formulación
- ✓ Discusión o sanción
- ✓ Ejecución
- ✓ Control y evaluación

Formulación. Esta primera etapa deberá basarse en la planificación estratégica, donde la Oficina de Presupuesto Centralizada dictará instructivos, normas y procedimientos unificados a seguir. Además proyectará los ingresos que podrán recaudarse.

Cada organismo elaborará un proyecto de presupuesto definiendo objetivos, metas, acciones para lograrlo y recursos físicos a utilizar.

Los proyectos de presupuesto llegan a la Oficina Central de Presupuesto quien los someterá a estudio. En algunas ocasiones éstos deben volver a la oficina de origen a efectos de realizar cambios.

Discusión o sanción. El órgano encargado de esta etapa en la mayoría de los casos es el Poder Legislativo.

Al ser aprobado el presupuesto cada organismo procederá a su ejecución, tanto física como financiera; se aconseja programar la

ejecución presupuestaria, esto es prever como se ejecutará el mismo pero en períodos menores.

Ejecución. Una vez aprobado el presupuesto se debe proceder a ejecutarlo en cada organismo, tanto en forma física como financiera. Se desarrollarán las acciones programadas para alcanzar los objetivos y metas prefijados, así como la registración y su contabilización a efectos de realizar el seguimiento.

A nivel interno y financiero se recomienda realizar una programación de ejecución previendo la misma en períodos menores, por ejemplo, meses durante el año.

Control y evaluación. En la última etapa al igual que ocurre en las organizaciones privadas se realizará una comparación de lo proyectado con lo realmente ocurrido a efectos de realizar correcciones.

Cabe destacar que el proceso administrativo presupuestario es una labor permanente donde la ejecución de un presupuesto retroalimentará la elaboración del presupuesto siguiente.

2.2.3)- Las técnicas presupuestarias

Como el rol del Estado ha variado a través del tiempo las técnicas presupuestarias han debido acompañar en su cambio.

Hasta el siglo XX el Estado tenía poca intervención en la economía y su objetivo era el control en el manejo de los recursos públicos. En este período la técnica presupuestaria era la **tradicional o del presupuesto por planillas.**

Durante el siglo XX debido a que el Estado asume actividades más complejas, la técnica tradicional se ve modificada, surgiendo nuevas técnicas llamadas modernas, como **el presupuesto de gestión y resultados, presupuesto por programa y el presupuesto de base cero.**

En los últimos años del siglo XX y comienzos del XXI el entorno mundial ha sufrido cambios, como consecuencia de la globalización que hacen que los mercados sean más competitivos. Como consecuencia de esto los sectores privados y el Estado, debieron adaptarse a estos cambios redefiniendo sus políticas y gestión. Surge así una nueva técnica de presupuesto que desarrollan los conceptos de la **planificación estratégica y de gestión**.

2.2.3.1)- Técnica tradicional de presupuesto

Esta técnica consiste en efectuar una lista donde se detalla en qué gasta la Hacienda pública.

Las principales características que se destacan en esta técnica son las de utilizar:

- ✓ **un criterio incrementalista de la proyección de gastos**, lo cual significa que el presupuesto de un período es igual al del período anterior incrementado por un determinado porcentaje;
- ✓ **una ejecución no programada adecuadamente durante el período**, donde no se respetan ciertas prioridades y por ende se hace una mala gestión del gasto;
- ✓ **una contabilidad sumamente detallada y complicada del presupuesto**.

En síntesis, en esta técnica los objetivos dominantes son, no pasarse de los límites de los créditos, efectuar las trasposiciones¹ y refuerzos² en el momento oportuno y siguiendo los largos trámites establecidos. Se pierde así de vista los objetivos y metas de la gestión de la organización como un todo con tal de cumplir con la mecánica instituida.

¹ **Trasposiciones.** Trasponer de un crédito presupuestal a otro significa, hacer frente a un faltante de crédito con un sobrante previsto de otro crédito, de forma de que no se altera el monto total del presupuesto.

² **Refuerzos.** Consiste en un incremento de los créditos en términos absolutos, o sea que determina un monto global del presupuesto.

2.2.3.2)- Técnicas modernas de presupuesto

2.2.3.2.1)- El Presupuesto de Gestión y Resultados

Según Olivieri(2001), en los últimos años se ha redefinido del rol del Estado, poniendo el énfasis en la importancia de los resultados de la gestión. Surgirá así el enfoque de Gestión por Resultados, el cual ejercerá también su influencia en el ámbito presupuestario, transformando el proceso presupuestal orientado al control de los gastos, a uno orientado a la búsqueda de resultados.

La Gestión por Resultados puede ser definida entonces como *“el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de Gobierno, en un período determinado”* (Makón, 2000).

Una gestión orientada a resultados requiere necesariamente un presupuesto de las mismas características: que establezca metas medibles, institucionalice la evaluación de resultados, otorgue mayor autonomía a los distintos organismos públicos y flexibilice la asignación de recursos.

Así el presupuesto se consolida verdaderamente como un instrumento de gestión que actúa como guía de las acciones de un organismo.

2.2.3.2.2)- El Presupuesto por Programas (PPP)

El Presupuesto por Programas debe ser la traducción para el período presupuestal, en términos financieros, de planes y programas que le sirvan de marco.

El Estado se considera un productor de bienes y servicios; y el presupuesto es la herramienta a utilizar para obtener los productos y los insumos necesarios.

Olivieri citando a Matus (1987), menciona que *“el PPP es una forma de asignación de los recursos públicos por objetivos. Expresa en términos monetarios el proceso de producción de servicios y bienes que se realiza dentro del espacio de una institución, la cual se organiza para*

satisfacer necesidades externas a ella. En esta línea, el principio que justifica la existencia de cualquier organización debe ser la satisfacción de necesidades fuera de su espacio institucional”.

Ampliando la definición anterior aclara que los objetivos deberán ser concretos, claramente identificables y en alguna forma medibles. Además el PPP mostrará no solo el monto que se gasta, sino las acciones y los productos realizados por el sector público. Una vez que se identifican estas acciones, se calculan los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el logro de los objetivos globales.

Rial (1981) en su libro menciona los elementos que componen un sistema de presupuesto por programas y realizaciones.

Este tipo de presupuesto supone:

- a) **Una clasificación programática.** Se debe establecer los programas, subprogramas, actividades y proyectos que demuestren los objetivos perseguidos.

Programa: Expresa un proceso de producción o plan de acción de un producto, que contribuye directamente a la satisfacción de necesidades de la comunidad (productos terminales).

Subprogramas: Cuando los programas son muy complejos se fraccionan en partes que se denominan subprogramas. Son categorías que contienen iguales elementos que el programa.

Actividad: Acción presupuestaria de mínimo nivel indivisible a los fines de la asignación formal de recursos. Se caracteriza por originar siempre productos intermedios, los cuales se utilizan para el posterior desarrollo de la producción terminal.

Proyecto: Es la categoría programática que denomina a una propuesta de inversión real mediante la generación de un bien de capital.

- b) **Un sistema de contabilidad y gestión adecuado.** El óptimo es contar con un sistema contable a base de valores devengados que facilite llevar correctamente el costo de los programas. La gestión debe realizarse con la aplicación de técnicas de administración por objetivos.

- c) **Un sistema para medir la marcha y el rendimiento físico-financiero.** Conforme a la apertura programática realizada, debe contarse con un sistema de seguimiento físico-financiero de los programas que permita evaluar el rendimiento.

2.2.3.2.3)- El Presupuesto Base Cero (PBC)

Según Olivieri utilizando la obra de Pyhrr(1977), El PBC es *“un proceso operativo de planeamiento y presupuestación, que requiere que cada gerente justifique sus demandas presupuestarias desde cero, sin considerar períodos anteriores. De esta forma, debe siempre justificarse las causas por la que se planea gastar una determinada cantidad de dinero”*.

Una de las características de esta técnica de presupuesto, es la aplicación del Paquete de Decisión.

Este Paquete o Unidad de Decisión es un documento que identifica y describe una actividad específica, para que la administración pueda analizar y jerarquizar las actividades por orden de mayor a menor beneficio a las que se aplicarán los recursos disponibles, y así tomar una decisión de aprobación o no.

El proceso requiere que cada gerente justifique el presupuesto solicitado completo y en detalle y además, prepare un paquete de decisión de cada actividad u operación el cual debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas y evaluación de resultados.

Tabla 1 Presupuesto Tradicional vs Presupuesto Moderno

Características comparativas	Presupuesto Tradicional	Presupuesto Moderno
Responde a la pregunta	En qué gasta la Hacienda Pública.	Además de en qué gasta, cuáles son los resultados que obtiene (eficacia) y a qué costo (eficiencia).
Por la forma de presentación	Planillas, con una simple proyección de gastos y recursos usados.	Debidamente estructurada, facilitando amplia información.
Relación con la planificación	La planificación no se considera.	Forma parte del proceso de planificación.
Identificación de objetivos y metas	No identifica	Identifica. Los objetivos deben ser concretos, claros y medibles.
Asignación de recursos	Según el objeto.	A través de programas, según objetivos y metas establecidas con cálculos de costos
Forma de control	Control financiero-legal	Seguimiento físico y financiero que permita evaluar el rendimiento.
Determinación de la eficacia	No puede por falta de control de avances y evaluación de resultados	Permite por el control de la ejecución conforme a los objetivos y las metas
Por la naturaleza del proceso presupuestario	Empírico, mecánico y rutinario (incrementalista)	De base técnica y características bien definidas (por objetivos)

2.2.3.2.4)- La Planificación Estratégica

2.2.3.2.4.1)- Proceso Genérico de Planificación

De acuerdo a la Guía Metodológica de Planificación Estratégica elaborada por la OPP (para el Presupuesto Nacional 2005-2009), antes de comenzar el proceso de planificación es conveniente considerar su viabilidad. Algunos de los requisitos mínimos necesarios para ello son:

- ✓ **Compromiso de la dirección:** Este se debe lograr tanto a nivel político como a nivel organizacional, especialmente de aquellas áreas claves.
- ✓ **Disposición de recursos:** El proceso requerirá tiempo, recursos económicos y organización.

- ✓ **Sistemas de comunicación e información fluidos y constantes:**
Los sistemas de comunicación serán esenciales para lograr el involucramiento de toda la organización. Se necesita contar con información ordenada y sistematizada que posibiliten elaborar indicadores para medir y evaluar resultados.

El proceso de planificación requiere los siguientes pasos:

a)- Análisis del marco normativo

Este paso consiste en analizar las leyes, decretos, y demás normativa a aplicar. En el ámbito de las organizaciones públicas, es importante realizarlo, por lo que se hace necesario tenerlo claro y presente desde las primeras fases del proceso de planificación.

b)- Prioridades del Gobierno

Paralelamente al análisis del marco normativo, cada unidad ejecutora necesita un entendimiento básico de las prioridades del gobierno para poder determinar que programas contribuyen a ellos.

c)- Necesidades y demandas de los grupos de interés

Se entiende por grupo de interés toda persona, grupo u organización que puede reclamar la atención de la Unidad Ejecutora, sus recursos, sus servicios o que, de alguna forma, se vea afectado por lo que la misma realiza o por los servicios que provee.

La Unidad Ejecutora debe saber que los grupos de interés son importantes a la hora de definir su estrategia y que los mismos pueden ser internos como externos.

Debido a que los intereses de los distintos grupos entran normalmente en conflicto, en el proceso de planificación estratégica se necesitan identificar los más relevantes y priorizar uno frente a otros.

d)- Misión y Visión

La misión es una definición comprensible, clara y concisa del propósito de la organización. Indica la dirección de las acciones que debe seguir y cuál es la imagen que desea proyectar.

Una vez definida la misión, es necesario establecer la visión. Ésta es la representación de lo que debe ser en el futuro la organización. Por lo general incluye tanto los cambios que deseamos lograr en la población objetivo, como en la imagen de la propia institución.

Se recomienda una actualización periódica de la misión para asegurar que siga siendo significativa y fácilmente entendible por todos los grupos de interés y compatible con el marco normativo existente.

e)- Estudio del contexto y la organización

En esta etapa se realiza el análisis FODA, donde se identifica y evalúa los factores negativos y positivos del entorno interno y externo de la organización para adoptar decisiones sobre objetivos, cursos de acción y asignación de recursos.

Esta técnica consiste en analizar las fortalezas y debilidades internas de la organización, y por otro lado, las oportunidades y amenazas que existen en el ambiente externo. Hoy en día la aplicación del análisis FODA se debe hacer permanentemente debido a que las organizaciones se enfrentan a cambios continuos.

f)- Plan Estratégico

Una vez analizadas las primeras etapas del proceso de planificación la organización se encuentra en condiciones de elaborar el Plan Estratégico.

Primero deberán seleccionarse los objetivos que permitan cumplir con la misión de la organización, tomando en cuenta las prioridades de gobierno y el marco normativo. Además deberá elaborarse la estrategia basada en el análisis FODA previamente realizado.

Para completar la estrategia se deberá saber cómo se perseguirán los objetivos y de qué manera se distribuirán los recursos de la organización. En esta instancia se les dará a los organismos espacio para contextualizar la estrategia y completar los objetivos con elementos no mencionados ni en el marco normativo, ni en las políticas de gobierno.

Los objetivos deberán ser claros, realistas, desafiantes, interrelacionados entre sí y con las metas. Estas últimas serán cuantificables y determinadas en período de tiempo, por ejemplo anuales.

Luego será necesario definir indicadores que nos permitan medir el avance de la implementación del plan estratégico y las acciones, llamadas iniciativas, que la organización realizará para alcanzar las metas y los objetivos.

“Los objetivos, las metas, los indicadores y las iniciativas le brindan a la organización una importante herramienta para manejar sus recursos”.

“El plan estratégico, además de reunir los objetivos estratégicos, las metas e iniciativas, brinda a la organización un panorama general, conjugando las prioridades gubernamentales en el período presupuestal. Contiene una guía tanto para la toma de decisiones de largo como de corto plazo”.

g)- Plan de Acción

El plan estratégico tiene una visión de largo plazo y se concreta mediante una serie de planes de acción de más corto plazo, también descrito como plan operativo, plan anual o plan táctico. *“Un plan de acción o plan operativo bien desarrollado vincula el plan estratégico con la operativa de la organización”.*

“El plan de acción vincula los objetivos estratégicos y las metas con su operativa diaria, describiendo operaciones, procesos y procedimientos necesarios estableciendo quienes serán los responsables de ejecutarlos y cuando deberán implementarse”.

Éste posibilita a la organización a estimar los recursos y costos necesarios para la acción, permitiendo además el monitoreo del progreso alcanzado para la aplicación de medidas correctivas.

“El plan estratégico brinda varias herramientas importantes para ejecutar el plan de acción, una de las más poderosas es la elaboración del presupuesto”.

El proceso de presupuestación debería seguir los lineamientos del plan estratégico, si no lo realiza podría no soportar la misión, los cometidos y las necesidades de los grupos de interés claves.

2.2.3.2.4.2)- Construcción de Indicadores de Gestión

Según Vidal, haciendo referencia a los autores López Camps y Gadea Carrera *“los indicadores son magnitudes asociadas a una actividad, a un proceso, a un resultado, etc., que permiten, por comparación con los estándares, evaluar periódicamente las unidades de programación”*.

La definición y construcción de indicadores permite monitorear y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del plan estratégico y operativo.

Para elaborar estos indicadores, con cierta certeza y confiabilidad, las instituciones deben generar la información que permita medir el desempeño, ya que la disponibilidad y calidad de la misma debería ser un requisito al momento de formularlos.

Los indicadores son variables cuantitativas que deberían cumplir las siguientes características:

- ✓ **Relevancia.** Deben brindar información imprescindible para la toma de decisiones.
- ✓ **Objetividad.** Los datos obtenidos deben ser auditables externamente.
- ✓ **Ser inequívocos.** Su análisis no debería permitir interpretaciones ambiguas o contrapuestas.
- ✓ **Compleitud.** Deberían contemplar todas las conductas o acciones vinculadas al suceso que se intenta medir.
- ✓ **Sensibilidad.** Deben basarse en variables que los individuos o las instituciones puedan controlar.
- ✓ **Accesibilidad.** Costo razonable en relación con los beneficios.

En la práctica es difícil encontrar un indicador que reúna todas las características mencionadas. Para resolver esa limitación se intenta encontrar indicadores que cumplan con la mayor cantidad posible y formen un buen conjunto.

“Un número aceptable de indicadores de gestión es un par por cada una de las metas comprometidas”.

En el desempeño global del sector público interactúan varios factores, tales como eficacia, eficiencia, calidad del servicio, desempeño presupuestario y recursos humanos. Al buscar el conjunto de indicadores se deberá utilizar aquellos que ponderen adecuadamente cada uno de éstos.

- **Eficacia:** se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos y metas planteados.

Ejemplos de estos indicadores:

- N° de personas atendidas/ N° de personas.

- N° de niños menores de un año vacunados/ N° de niños menores de un año.

- **Eficiencia:** mide la relación ente la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.

Ejemplos de estos indicadores:

- N° de consultas en el año/ Total de gastos.

- N° de consultas/ N° de médicos.

- **Calidad del servicio:** es la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de los usuarios. Cabe aclarar que si bien los tiempos de respuesta no es lo único a tener en cuenta, en el sector público a cobrado mucha importancia.

Ejemplos de estos indicadores:

- Control del logro de los estándares ofrecidos al usuario / Cliente.

- N° de quejas recibidas/ N° de usuarios atendidos.

- **Desempeño presupuestario:** es la capacidad que tiene una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros para el cumplimiento de sus objetivos.

Ejemplos de estos indicadores:

- Gastos en actividades de apoyo/ Gastos totales.
- Créditos por inversiones ejecutados/ Créditos asignados.

2.2.3.2.5)- La dimensión política de los presupuestos orientados a resultados.

Arellano (2001) en su obra menciona que las democracias están diseñadas para controlar el comportamiento de sus administradores, no para que éstos actúen de manera eficiente. Este control, al basarse casi exclusivamente sobre los procesos deja espacios muy amplios y confusos en términos de los resultados a alcanzar.

Para cambiar este esquema institucional y enfrentarse a realidades contextuales cambiantes, es necesario realizar un cambio profundo de perspectiva. También, crear los incentivos para que los administradores públicos puedan tener más libertad de decisión y acción.

Sin embargo, lograr esto implicará vincular esta libertad con mecanismos de control y rendición de cuentas que aseguren a la sociedad que la actuación pública es legal y legítima.

La perspectiva que busca que las burocracias obtengan mayor flexibilidad para actuar, pero al mismo tiempo asegurar que su comportamiento sea legal y de que la rendición de cuentas a la sociedad no se vea afectada por la misma, es la de presupuestos dirigidos a resultados.

La presupuestación basada en resultados se realiza a través de sistemas de planeación estratégica que “suben” desde las organizaciones concretas hacia las esferas controladoras del gasto. Además, enfatiza la descentralización del control en el proceso decisorio, donde los dirigentes de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados. Y finalmente se cambia de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas a una responsabilidad por los resultados específicos y medibles.

Son muchos los investigadores que consideran que para la implementación de un sistema de presupuesto dirigido por resultados es indispensable liberar a la burocracia de límites normativos, de micro gestión, de controles que son inoperantes y generan ineficiencias.

Pero los administradores públicos deben dar respuesta y ser responsables ante funcionarios elegidos y políticos designados, cuerpos legislativos y cortes judiciales. Llevado a la práctica, implica la transformación de diversas relaciones que se generan entre los ejecutores de las políticas y los representantes políticos en los parlamentos. El Ejecutivo puede avanzar en la instalación de un sistema basado en resultados, pero en última instancia es el Legislativo quien declara el propósito y autoriza los recursos a través de la ley.

Con la existencia de diferentes actores es ineludible que se plantee un enfrentamiento de intereses en el proceso de presupuestación. Las reformas presupuestales dirigidas a resultados están condenadas a asumir que es posible que algunos comportamientos burocráticos cambien, no siendo tan clara tal posibilidad en el cambio de comportamiento por parte de los organismos controladores y normativos que son responsables ante los legisladores por el uso de los recursos públicos.

También se plantea que actuar con base en resultados, obliga a pensar en indicadores para medir los resultados y en la rendición de cuentas, donde debe existir mayor autonomía de gestión que permita a los tomadores de decisión a actuar inteligentemente sobre un contexto cambiante. Pero construir mediciones de resultados no es un proceso técnico solamente, sino que involucra un importante proceso de negociación y discusión entre organismos públicos que además tienen espacios de poder diferenciados.

La autonomía referida anteriormente está condicionada a que se definan resultados claros y medibles. Pero al ser difícil medir los diversos impactos y resultados de las organizaciones gubernamentales, en la práctica tal definición requiere ser debatida, discutida e incluso acordada en el ámbito político, donde existen diversos actores que tienen múltiples intereses involucrados en la actividad presupuestal.

Debido a lo mencionado anteriormente, la interferencia política sobre la actividad presupuestal no puede ser eliminada por una reforma presupuestal basada en resultados.

2.3)- Los Principios Presupuestales

Todo presupuesto tiene que cumplir con determinados principios, los cuales han ido evolucionado con el tiempo al cambiar el rol del Estado.

Los mismos se pueden clasificar en sustanciales y formales.

Sustanciales:

- ✓ **Integralidad (Universalidad y Unidad).** La Universalidad significa que el presupuesto incluya todos los gastos (funcionamiento e inversión) y los recursos de cualquier naturaleza. La Unidad se refiere a que el presupuesto tiene que ser un único documento que comprenda todos los presupuestos de las instituciones del Estado, inclusive de las entidades no estatales que manejan fondos públicos.
- ✓ **Periodicidad.** El presupuesto se debe referir a un período determinado, para lo que se planifica los objetivos a cumplir. Este período no debe ser demasiado extenso, debido que es difícil efectuar proyecciones al detalle y expresarlas en términos monetarios para un lapso de tiempo muy prolongado. Pero tampoco podrá ser demasiado corto, debido a que su formulación lleva un tiempo considerable. El plazo ideal, usado a nivel internacional, es el de un año.
- ✓ **Equilibrio.** Cuando se formula un presupuesto el mismo siempre debe estar equilibrado, en el sentido de que el monto de sus gastos coincida con el de sus recursos para financiarlo.
- ✓ **Precedencia.** El Presupuesto se debe formular con la antelación necesaria al comienzo del período para el cual está previendo objetivos y acciones a cumplir. Esta antelación no debe ser demasiado anticipada con respecto al período presupuestal debido a que las proyecciones serían más difícil de estimar.
- ✓ **Exactitud.** Si bien no se puede pedir que el presupuesto sea exacto, debe ser honesto y tener sinceridad en los planteos.

Las proyecciones deberán ajustarse lo más posible a la realidad.

- ✓ **Especificación.** El Presupuesto no debe ser demasiado global de forma de evitar el control del órgano que aprueba el presupuesto, ni demasiado específico dado que se vuelve muy a rígido a efectos de adaptarlo a las circunstancias variables.

Los principios descritos ut-supra se aplican a cualquier técnica presupuestal (tradicional o moderna), mientras que los dos siguientes son característicos de las técnicas modernas.

- ✓ **Programación.** El Presupuesto debe ser un verdadero plan de acción que elabore objetivos y metas y en base a los mismos se definan acciones y los recursos necesarios, los responsables y el costo de las mismas.
- ✓ **Flexibilidad.** Las acciones que implica un presupuesto se deben poder manejar con la mayor flexibilidad posible, adaptándola a los cambios, con tal de cumplir los objetivos y metas a un menor costo posible. La flexibilidad de un presupuesto se puede prever en su elaboración, como también durante su ejecución.

Formales:

- ✓ **Claridad.** Todo presupuesto debe ser claro para que se entienda adecuadamente, en primer lugar por los legisladores y luego por lo que lo van a ejecutar. En las técnicas modernas de presupuesto, se facilita la claridad, debido a que se definen objetivos y metas a cumplir, las acciones físicas a llevar a cabo y luego recién se expresan en unidades monetarias, en vez de tener que leer un conjunto de cifras sin saber para qué, como solía suceder tradicionalmente.
- ✓ **Publicidad.** El presupuesto debe ser un documento al cual se le de la mayor publicidad a efectos de que la Nación

conozca el plan de la organización, cómo se va ejecutando, sus modificaciones, etc.

- ✓ **Uniformidad.** El Estado y dentro de él la Hacienda Pública, es una sola entidad, compuesta de un conjunto de organismos de distinta naturaleza. Entonces, los diversos organismos deben aplicar los mismos criterios y normas al momento de formular sus presupuestos y contabilizarlos, para que el Estado pueda conocer su plan y su situación económico-financiera en su conjunto.

Con respecto a la aplicación de estos Principios al formular la Ley de Presupuesto en el Uruguay, se expondrá un cuadro explicativo en el numeral 2.4) El Sector Público Uruguayo.

2.4)- El Sector Público Uruguayo

2.4.1)- Organización Administrativa:

El actual Estado Uruguayo se compone de la siguiente forma:

a- Administración Central compuesta por el Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo con sus Ministerios y Oficinas Asesoras.

b- El Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativa.

c- Gobiernos Departamentales y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO	PODER JUDICIAL	CORTE ELECTORAL	TRIBUNAL DE CUENTAS	DE	TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
-------------------	-----------------	----------------	-----------------	---------------------	----	----------------------------

OFICINAS DEPENDIENTES DEL PODER EJECUTIVO

OFICINA PLANEAMIENTO PRESUPUESTO	DE Y	OFICINA NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
----------------------------------	------	-------------------------------------

MINISTERIOS (ADMINISTRACIÓN CENTRAL)

INTERIOR	ECONOMIA Y FINANZAS	DEFENSA NACIONAL	TRANSPORTE O. PUBLICAS	SALUD PUBLICA	GANADERIA A. Y PESCA	TRABAJO Y S. SOCIAL
INDUSTRIA E. Y MINERIA	RELACIONES EXTERIORES	EDUCACION Y CULTURA	TURISMO	VIVIENDA AMBIENTE	O.T. Y MEDIO	DEPORTES Y JUVENTUD

SERVICIOS DESCENTRALIZADOS

ANTEL	A. PUERTOS N.	AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA	A.S.S.E	A. CORREOS N.	INAU	OSE
-------	---------------	------------------------------	---------	---------------	------	-----

ENTES AUTÓNOMOS

BANCO CENTRAL	BANCO REPUBLICA	BANCO SEGUROS	AFE	PLUNA	INC
BPS	ANCAP	UTE	ANEP	UDELAR	BANCO HIPOTECARIO

INTENDENCIAS MUNICIPALES

ARTIGAS	CANELONES	COLONIA	C.LARGO	DURAZNO	FLORES	FLORIDA	LAVALLEJA	MALDONADO	MDEO.
PAYSANDU	RIO NEGRO	RIVERA	ROCHA	SALTO	SAN JOSE	SORIANO	TACUAREMBO	T. Y TRES	

Ilustración 1 Organigrama del Sector Público en el Uruguay

2.4.2)- Tipos de Autonomías

Los organismos que tengan **autonomía funcional** tienen independencia para fijar sus políticas siempre respetando a las normas.

Tendrán **autonomía financiera** aquellos entes que utilizan los recursos generados por el mismo, para el pago de su propio presupuesto. Rinden cuenta en forma global y de forma posteriori. No tendrán esta autonomía quienes dependan mayoritariamente de rentas generales y/o en caso de generar recursos no puedan disponer de ellos libremente.

En el Estado Uruguayo podemos encontrar, según los tipos de autonomías mencionadas, tres tipos de combinaciones:

- ✓ Sin autonomía funcional y financiera; organismos pertenecientes a la Administración Central.
- ✓ Con autonomía funcional y sin autonomía financiera; Poder Judicial, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, La Corte Electoral, El Tribunal de Cuentas, Universidad de la República, ANEP, INAU y ASSE (Entes del art. 220 de la Constitución).
- ✓ Con las dos autonomías, funcional y financiera; Entes Industriales o Comerciales del Estado (Entes del art. 221 de la Constitución) y Gobiernos Departamentales.

2.4.3)- Ordenamiento Jurídico

Los contenidos, métodos y procedimientos de la Administración Pública se rigen por las normas, las cuales tienen un ordenamiento jurídico determinado.

La Constitución es la norma fundamental de nuestro ordenamiento; por debajo de ella se encuentran las normas legales, administrativas, ordenanzas, instructivos y manuales.

2.4.4)- El presupuesto en nuestra legislación

2.4.4.1)- Tipos de presupuesto

Según su formulación y aprobación encontramos:

a- Presupuesto Nacional. Comprende los organismos de la Administración Central y los organismos del art. 220 de la Constitución.

El proyecto de presupuesto es elaborado por cada organismo, presentado al Poder Ejecutivo, quien asesorado por la OPP podrá modificarlos, y luego elevarlos al Poder Legislativo.

La normativa que regula esta forma de elaboración es la propia Constitución en sus art. 214 y 215

Art. 214:“El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato....”

Art. 215:“El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y números de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.”

b- Presupuesto de Poder Legislativo. Este presupuesto se encuentra regulado por el art.108 y tiene la características de cada Cámara aprueba su presupuesto.

c- Presupuestos de los Gobiernos Departamentales. Es proyectado por cada Intendencia y se encuentra regulado por las normas del Presupuesto Nacional.

d- Presupuesto de los Entes Industriales, Comerciales y Financieros del Estado. art.221: *“Los presupuestos de los Entes Industriales o Comerciales del Estado serán proyectado por cada uno de éstos y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento...”*

2.4.4.2)- Organismos que intervienen en la formulación

Además de los Organismos que intervienen en la elaboración de su propio presupuesto, existen otros organismos encargados del control y la evaluación del mismo, como son la CGN, la OPP y el Tribunal de Cuentas.

Los cometidos de la Contaduría General de la Nación (CGN) según la Ley 16.736 en su art. 37 (recogido en el art.141 del TOCAF) son los siguientes:

- ✓ Preparar el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional y sus modificaciones.
- ✓ Elaborar calendario y procedimiento del proceso de formulación de los proyectos del Presupuesto Nacional y Rendición de Cuentas.
- ✓ Conjuntamente con la OPP, analizar y realizar ajustes de los presupuestos de los Organismos del art.220.
- ✓ Dictar normas técnicas para la formulación, modificación, seguimiento y ejecución del Presupuesto Nacional.
- ✓ Formular la programación de la ejecución del Presupuesto Nacional
- ✓ Asesorar en materia presupuestaria.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) tendrá los siguientes cometidos:

Según el art. 230 de la Constitución de la República:

- ✓ *“La Oficina de Planeamiento y Presupuesto se comunicará directamente con los Ministerios y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus funciones”.*
- ✓ *“Formará Comisiones Sectoriales en las que deberán estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas”.*
- ✓ *“La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo”.*
- ✓ *“Tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente, así como los que la ley determine”.*

Y el art. 39 de la Ley 16.736, (citado en el art. 143 del TOCAF):

- ✓ Asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación del proyecto de ley del Presupuesto Nacional.
- ✓ Colaborar con la CGN.
- ✓ Efectuar la evaluación técnica previa, durante y posteriormente a su ejecución, de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional.
- ✓ Asesorar en la formulación de metas e indicadores de desempeño para llevar a cabo la evaluación presupuestal.
- ✓ Evaluar la ejecución financiera del Presupuesto Nacional y semestralmente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programadas.

Según el art. 552 de la Ley 15.903 y el art. 50 de la Ley 16.736 (recogido en el art. 94 del TOCAF), el sistema de control externo de los actos y la gestión económico financiero estará encabezado por el Tribunal de Cuentas a quien le corresponderá:

- ✓ Dictaminar e informar en materia de presupuesto a solicitud expresa de la Asamblea General cuando se trate del Presupuesto Nacional y preceptivamente en los presupuestos de los Entes del art. 221 de la Constitución y Gobiernos Departamentales.

- ✓ Intervenir preventivamente en los gastos y pagos de Entidades Estatales.
- ✓ Dictaminar e informar sobre los balances de ejecución y Estados Contables de los Entes Estatales y no Estatales que perciban fondos públicos o administren bienes del Estado.
- ✓ Visar previamente a su publicación los estados periódicos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- ✓ Coordinar la planificación de auditorías con la Auditoría Interna de la Nación y con las Unidades de la Auditoría Interna; además de controlar toda gestión relativa a la Hacienda Pública observando y denunciando irregularidades e infracciones.

2.4.5)- Principios Presupuestales en el Uruguay

Tabla 2 Principios presupuestales

Principios	Normativa	En la Práctica
Integralidad	En la Constitución en sus artículos (214, 221, 227 y 108) impone este principio debido a que el Presupuesto Nacional (P.N.) debe comprender los presupuestos de todo el ámbito estatal.	No se cumple estrictamente lo dispuesto porque los Presupuestos de los Entes Industriales y Comerciales y de los Gob. Departamentales., no se incluyen en el P. N.
Periodicidad	En la Constitución, en su art. 214 menciona que el P. N. y Departamental se deben proyectar para el período de gobierno (quinquenio).	La Constitución viendo la necesidad de que las proyecciones fueran a más corto plazo permite la "anualización" de los Ptos. a través de la ley de Rendición de Cuentas.
Equilibrio	En el art. 86 establece la posibilidad de aprobar gastos fuera de la ley de pto. por otra ley - es excepcional ya que los gastos normalmente nacen en dicha ley, mientras que los ingresos se pueden aprobar en cualquier tipo de ley. El requisito que agrega este artículo, es que siempre que se vote un gasto a través de una ley común, ésta debe establecer los recursos con que se financiarán.	En general, los ingresos que fija el Estado tienen por objetivo financiar los gastos a efectuar. Pero existen impuestos llamados "finalistas" que se imponen persiguiendo razones, no de financiación, sino de justicia social o redistribución del ingreso ciudadano.

Principios	Normativa	En la Práctica
Precedencia	<p>En el art. 214 el P. N. se “presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato”.</p> <p>El art. 228 señala que mientras no se aprueben los proyectos de ptos. continúan rigiendo los presupuestos vigentes. En el art. 223 menciona que el Pto. Dptal. se elevará a la Junta dentro de los seis primeros meses de ejercicio de su mandato.</p> <p>El art. 221 establece que los ptos. de los Entes Industriales o Comerciales del Estado son proyectados y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuenta cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio del año anterior al que se presupuesta. En el año que asume el nuevo Gobierno podrá presentarse en cualquier momento.</p>	<p>No se cumple debido a que el nuevo Gobierno comienza su mandato sin tener su Presupuesto, utilizando los del período de gobierno anterior. Con los Gobiernos Dptales. sucede algo similar.</p> <p>En los Entes del art. 221 tampoco se cumple este principio porque éstos no elevan los ptos. en plazo y debido a que el Poder Ejecutivo no los aprueba antes de comenzado el ejercicio respectivo (No hay normativa que establezca el plazo para la aprobación del Poder Ejecutivo).</p>
Exactitud	<p>En la Constitución no se observan artículos que expliciten la aplicación de este principio.</p>	<p>Tradicionalmente lo habitual era “inflar” los presupuestos; pero hoy en día, esta práctica se hace más difícil debido a que debe presentarse por resultados ligando los montos de gastos, respaldados por las unidades físicas correspondientes, a objetivos y metas.</p>
Especificación	<p>En el art. 215 se señala que el Poder Legislativo (o en su caso las Juntas Dptales.) deberá pronunciarse solamente sobre montos “globales”, por Inciso, programas y objetivos de los mismos.</p> <p>Existen normas jurídicas que determinan una detallada especificación que deben tener los presupuestos.</p>	<p>El hecho de que sea detallado, como lo establecen las normas jurídicas, al momento de ser analizado por los legisladores, desvirtúa la disposición constitucional (montos globales)</p>
Programación	<p>Los art. 214 y 215 se refiere a que, los gastos y sueldos deberán abrirse en cada Inciso, por “programas”.</p>	<p>La técnica del PPP no se ha aplicado efectivamente y en su totalidad. Se utiliza la denominación de “programa”, para identificar las distintas dependencias de un organismo.</p>

Principios	Normativa	En la Práctica
Flexibilidad	El art. 214 y 215 permiten modificaciones al pto., en los gastos, recursos y en la creación, supresión y modificación de programas por razones debidamente justificadas, a través de las Leyes de Rendición de Cuenta anuales. En la etapa de ejecución existen normas restrictivas para las modificaciones de los créditos presupuestales.	Las normas mencionadas plantean excesiva rigidez, llevando a que los funcionarios vean más el presupuesto como un conjunto de partidas o “créditos presupuestales” límite, de los cuales no se puede exceder.
Claridad	El presupuesto se aprueba con normas jurídicas que constan de un articulado al cual se le adjunta las planillas de sueldos y gastos, así como un anexo numérico necesario.	No es muy claro, debido a que tiene un articulado largo y complejo, utilizando una jerga jurídica de difícil comprensión para los legisladores y la opinión pública.
Publicidad	Al ser el presupuesto un documento jurídico que deben conocer sus ciudadanos, se debe publicar, por obligación, en el Diario Oficial.	Los ciudadanos pueden acceder a conocerlo en el D. Oficial y por otra parte, en general, los medios de difusión efectúan comentarios.
Uniformidad	Existe un conjunto de normas jurídicas desde la Constitución a los Instructivos de los Organismos de Control y Asesoramiento que establecen los criterios que debe cumplir el pto.	En sus aspectos formales, en la medida que existen normas y lineamientos generales para la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto, este principio tiene aplicación.

2.4.6)- El PPP en el Estado Uruguayo

En la Constitución que entró en vigor a partir del 15 de febrero de 1967, se establece preceptivamente la elaboración de los presupuestos del Sector Público del país sobre la base de programas.

El artículo 214 establece que los gastos del Presupuesto Nacional se deben presentar abiertos por programas y el art. 215 que el Poder Legislativo solo considera “*montos globales por incisos, programas, objetivos de los mismos...*” El art. 222 extiende la aplicación de estos dos últimos artículos a los presupuestos de los Gobiernos Departamentales.

Respecto a los Entes Industriales y Comerciales del Estado o Empresas Públicas no existe ninguna disposición constitucional expresa que los obligue a elaborar su presupuesto por programas. Al momento de aprobarse la Constitución del 67, se aprobó un decreto que establecía la obligatoriedad de presentar su presupuesto por programas. Posteriormente, en el año 91, se crea una ley donde se estableció la obligación de que estos Entes presenten planes y metas para el quinquenio e informes con su cumplimiento anual.

2.4.6.1)- Alcance del principio constitucional de la programación

Ante la carencia de una definición de los programas presupuestarios en las disposiciones constitucionales corresponde, ante todo, intentar precisar el alcance que quiso dar el legislador a este concepto.

Cabe aquí distinguir entre el denominado “presupuesto por programas” y el denominado “presupuesto por programas y realizaciones”. El primero supone, simplemente, asignar importancia fundamental al uso de una clasificación presupuestaria en la que se establecen funciones, programas y sus subdivisiones para cada organismo. El presupuesto por realizaciones implica, además de lo anterior, el uso de instrumentos administrativos más perfeccionados. Tales como los costos unitarios, la medición del trabajo y los patrones de rendimiento.

Los redactores del artículo 214 de la Constitución se refirieron a la segunda de estas opciones: la de un presupuesto por programas y realizaciones.

2.4.6.2)- Principales críticas y causas en la aplicación práctica

Al llevar a la práctica esta técnica adoleció y adolece de muchas carencias.

Los Organismos Estatales, en unos pocos meses anteriores a la presentación de su presupuesto, deben formar reuniones de trabajo a efectos de elaborar el mismo. Esto conlleva a que debido al poco tiempo disponible, se apliquen técnicas incrementalistas en lugar de la técnica establecida por el PPP.

Sumado a lo anterior, otro obstáculo para llevar eficazmente esta técnica, fue la carencia de una apropiada planificación.

Al comenzar la formulación del presupuesto, rara vez se fijaron las metas y los objetivos. La asignación de recursos se hizo en función de las necesidades financieras debido a la falta de visualización de las metas.

Otra carencia en su formulación fue el hecho de que la misma se centralizó en pocas personas, no dando participación a todos los niveles operativos, que son los que más conocen las necesidades reales de la organización.

Todas estas carencias llevan a que el presupuesto sea solo una forma de presentación por programas.

Su discusión y sanción tampoco puede darse correctamente, debido a que en la etapa anterior, la de formulación, no están adecuadamente definidos los objetivos y metas, no pudiéndose ejercer un análisis de cumplimiento satisfactorio.

En cuanto a su ejecución, muchas veces los propios funcionarios y en alguna medida los agentes a su cargo, evidencian cierta resistencia al cambio y temor al control. Los motivos oscilan desde la inercia en la aplicación de rutinas tradicionales hasta la falta de capacitación. Tampoco ha habido la suficiente delegación de autoridad y flexibilidad de los responsables que le permitan cumplir sus metas.

Hasta el momento la instrumentación del PPP no ha sido acompañada por un modelo de gestión compatible. Es decir, un modelo de gestión orientado a la definición de objetivos y al logro de resultados, con adecuados sistemas de monitoreo y control de gestión, sino que ha convivido con un modelo burocrático, en el marco del cual los procedimientos y las normas adquirirían mayor relevancia que la búsqueda de resultados orientados al ciudadano.

Respecto a su registro, no se realiza un sistema en base a lo devengado, sino que se registra "compras" o "contrataciones" en el momento de adjudicar a un tercero (compromiso del gasto).

Como consecuencia de las carencias mencionadas ut-supra ha llevado a que el control y la evaluación que retroalimenta el sistema, en la práctica, no se esté efectuando.

El control siguió las vías tradicionales, siendo fundamentalmente legalista y financiero.

Rial en su libro distingue tres causas que explican el fracaso de implementar la técnica del PPP en el Uruguay:

- a) **Causas Políticas.** No ha existido una verdadera voluntad política de llevar adelante las reformas administrativo-institucionales. Los niveles políticos no impulsaron los cambios que el presupuesto por programas requiere.
- b) **Causas Normativas.** Falta de exposiciones legales y reglamentarias que constituyan el marco adecuado para la implementación del PPP. No existe una Ley Orgánica de Presupuesto que proporcionara las definiciones y procedimientos básicos en materia presupuestal.
- c) **Causas humanas y psicológicas.** Como se mencionó anteriormente la capacitación es esencial para una correcta implementación del PPP. La misma debe ser continua y a todos los niveles de la organización, logrando así un correcto manejo de la técnica y una adecuada adhesión de los funcionarios.

Si el funcionario no se siente participante de una nueva modalidad de trabajo, es lógico que se produzca una resistencia al cambio que obstaculice toda vía de expansión.

2.4.7)- La Planificación Estratégica en el Uruguay

En el año 1996 se realizó una reforma en el Estado donde se realiza un intento de implementar la planificación estratégica. La misma asumió características particulares, adoptando muchos conceptos teóricos descriptos up-supra, pero no se siguieron estrictamente.

En esta reforma se planteó como objetivo fundamental el definir qué debe hacer el Estado, y cómo reestructurar la organización para cumplir sus cometidos. Para el logro de este objetivo se crea el Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado (CEPRE).

En una primera instancia, se reestructuraron todas las Unidades de la Administración incluyendo las definiciones de misión, visión y cometidos principales y de apoyo.

Luego se realizó el desarrollo del Programa de Evaluación de la Gestión Pública para enfocarse en la producción y evaluación de resultados según la misión definida.

Finalmente para el Presupuesto Nacional 2000-2004 se definió una metodología para llegar a un presupuesto por resultados.

Para la elaboración del Presupuesto Nacional siguiente (2005-2009) se continuó con la misma línea anterior aplicando algunos cambios:

- Teniendo en cuenta los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs)³ se debe realizar el Plan Estratégico.
- A nivel de los Incisos se definen objetivos estratégicos y generales y además Indicadores de Impacto.
- A nivel de las Unidades Ejecutoras se definen objetivos y metas en función de los objetivos de los Incisos e indicadores de gestión.

Como reflexión final Martha Vidal menciona: *“ya existe la costumbre de definir objetivos, metas, indicadores, pero todavía no se han solucionado algunas dificultades.”* Una de ellas es que se hace referencia a “programa” aplicando en general conceptos de planificación estratégica. Además se continúa presentando el presupuesto subdivido en programas y subprogramas y *“en general coinciden con las Unidades organizativas y no exactamente con objetivos...”* Igualmente menciona de que, *“sea con la denominación de Presupuesto por Programas o de Plan Estratégico y de Gestión, se deberá procurar por todos los medios posibles confeccionar presupuestos por resultados, trabajando en base a objetivos y metas con orientación hacia el usuario/ ciudadano...”*

“...Se considera necesario por un lado, concientizar a la cúpula política de la necesidad de aplicar estos conceptos y por otro lado, llevar a cabo los mayores esfuerzos a efectos de cambiar la cultura organizacional...”

³ **Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs)** La plataforma electoral que la fuerza política somete a consideración de la ciudadanía constituye un conjunto de promesas a cumplir, del plan que instrumente esa promesa derivan los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs).

Cada organismo asumiendo su responsabilidad en el plan de gobierno y en aplicación de los lineamientos estratégicos de gobierno establece su plan estratégico para el período.

El plan estratégico se basa en la misión del organismo y a partir de los LEGs que la materializan para el período de gobierno, define objetivos, metas=productos y actividades=procesos de producción a desarrollar para alcanzarlas.

2.4.8)- Las clasificaciones presupuestales vigentes en el Uruguay

2.4.8.1)- Clasificación Institucional

Esta clasificación muestra las Unidades Administrativas que van a cumplir con los objetivos del Estado así como aquellas que lo van a ejecutar.

Según lo dispuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas (facultad atribuida en el Decreto 395/98) rige la siguiente clasificación que se expresa en términos resumidos:

- 1- Sector Público no financiero
 - 1.1) Orden Nacional
 - 1.1.1) Administración Central
 - 1.1.2) Entes descentralizados de enseñanza y protección al menor
 - 1.1.3) Entes descentralizados de seguridad social
 - 1.1.4) Entes descentralizados industriales y comerciales
 - 1.1.5) Entes descentralizados de economía mixta
 - 1.2) Orden Departamental
 - 1.2.1) Administración Departamental
- 2- Sector Público financiero
 - 2.1) Orden Nacional
 - 2.1.1) Sector Bancario

Dentro de cada uno de los ítems anteriores se abren los Incisos responsables de los objetivos y cada uno de ellos se dividen en Unidades Ejecutoras, encargadas de ejecutar los programas presupuestales.

Fragmento que muestra la clasificación que se puede ver en la página web de la Contaduría General de la Nación – SIIF (www.cgn.gub.uy)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS CONTADURIA GENERAL DE LA NACION			PROGRAMAS DE LAS UNIDADES EJECUTORAS		
Inciso	Unidad Ejecutora	Programa			
08 M.I.E.M.	002 Dirección Nacional de Industrias	802	Reducción De Cometidos No Prioritarios		
		805	Reducción Cometidos No Prioritarios		
		810	Reducción De Cometidos No Prioritarios		
	004 Dirección Nacional de la Propiedad Industrial	004	Adm.y Elab.Del Reg.De La Propiedad Industrial		
		804	Reducción De Cometidos No Prioritarios		
	007 Dirección Nacional de Minería y Geología	007	Adm.Investigación y Contralor Geológico y Minero		
		807	Reducción De Cometidos No Prioritarios		

Ilustración 2 Ejemplo de Clasificación Institucional

2.4.8.2)- Clasificación Funcional de egresos

Agrupar las grandes áreas o funciones de intervención del Estado, mostrando como se satisfacen las necesidades. Después las mismas se subdividen en subfunciones o sectores (clasificación sectorial), por ejemplo, Salud, Enseñanza, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda, etc.

A partir de 1999, esta clasificación es la siguiente:

- 1- Administración Gubernamental
- 2- Servicios de Defensa y Seguridad
- 3- Servicios Sociales
- 4- Servicios Económicos
- 5- Deuda Pública

2.4.8.3)- Clasificación Económica

Esta clasificación muestra los efectos de la intervención del Estado en la economía en materia de gastos.

A partir de 1999 la clasificación de egresos es la siguiente:

10. Gastos Corrientes - (11. Funcionamiento- 12. Financieros- 13. Transf. Corrientes y 19. Otros Gastos)

20. Gastos de Capital – (21. Inversión Física- 22. Inversión Financiera- 23. Amort. Deuda y 24. Transf. Capital)

30. Concesión Neta de Préstamos – (30. Interna- 31. Externa)

2.4.8.4)- Clasificación Programática o en Categorías Programáticas

Los elementos programáticos que se utilizan en esta clasificación en los presupuestos del Estado son la de programas, subprogramas y la de proyectos de inversión (elementos mencionados cuando se hizo referencia up-supra del PPP).

No se realiza la utilización respondiendo específicamente a la definición teórica. Los programas y los subprogramas muchas veces coinciden con las Unidades Ejecutoras o dependencias dentro de cada Inciso.

2.4.8.5)- Clasificación por Objeto del Gasto

La misma consiste en clasificar los gastos según la naturaleza de los bienes o servicios que se adquieren, desagregando los mismos por grupos, subgrupos, objetos y auxiliares.

Fragmento que muestra la clasificación que se puede ver en la página web de la Contaduría General de la Nación – SIIF (www.cgn.gub.uy)

SIIF-CGN		13/03/2008 10:38						
CLASIFICADOR DE OBJETOS DEL GASTO								
R_CLA_ORGA		Página 1 de 29						
Gru.	Subg.	Obj. Aux.	Denominación	Estimativa	Det.	Ag.	As.	Ap.
0			Servicios Personales		S			
0	1		Retribuciones de cargos permanentes		S			
0	1	1	Sueldo básico de cargos		S	S	S	S
0	1	1 300	Sueldo del Grado		S	S	S	S
0	1	2	Incremento por mayor horario permanente		S	S	S	S
0	1	3	Dedicación total		S	S	S	S
0	1	4	Compensación máxima al grado		S	S	S	S
0	1	5	Por gastos de representación en el país con aportes		S	S	S	S

Ilustración 3 Ejemplo de Clasificación por Objeto del Gasto

2.4.8.6)- Entrecruzamiento de las clasificaciones

Las clasificaciones vistas anteriormente se entrecruzan en el presupuesto de la siguiente manera:

Institucional:	U.E. 1	Inciso U.E. 2	U.E. 3
Programática:	Programas abiertos en subprogramas		
Económica:	Gastos de Funcionamiento		Inversiones
Por Objeto del Gasto:	Grupos	Subgrupos	Objetos
			Auxiliares

Ilustración 4 Ejemplo de Entrecruzamiento

Además Marta Vidal agrega en su libro, de que “*las clasificaciones funcional y sectorial las cruzan a todas entre sí y se realizan a nivel central, reclasificando los datos anteriores para obtener cuánto se gasta en cada una de las funciones estatales que define*”. Por ejemplo, para saber el costo de lo que se gastó en salud, se obtiene de la suma de los gastos en salud del MSP y ASSE, más los del Ministerio del Interior a través del Hospital Policial, los del Ministerio de Defensa a través del Hospital Militar y ANCAP a través de su servicio médico.

2.4.8.7)- Clasificación de fuentes de financiamiento

En nuestro país existe una clasificación interna (originadas dentro del país) y externa (fuera del país) de las fuentes de financiamiento. Las primeras se componen por los fondos de rentas generales, los propios, los de afectación especial, los del endeudamiento, etc.

También se define dentro de esta clasificación por fuentes de financiamiento, según el vínculo que surge entre el Estado, y el tercero en la fijación del ingreso y según la naturaleza económica de dichos ingresos, distinguiendo en ingresos tributarios y no tributarios. Estos últimos se dividen además en Corrientes (o de funcionamiento) y de Capital (o de inversiones).

CAPÍTULO 3

***TRABAJO
DE
INVESTIGACIÓN***

Capítulo 3)- Trabajo de Investigación

3.1)- Desarrollo de la Investigación

El trabajo de investigación comenzó con el estudio de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), debido a que es el organismo de donde parten los lineamientos generales para la elaboración del Presupuesto Público y su intervención se considera fundamental en todo el proceso presupuestal de los Entes Públicos. Dentro de la misma se enfocó el trabajo en dos de sus áreas: el “*Área de Coordinación General de Presupuesto Público*” y el “*Área de Gestión y Evaluación del Estado*” (AGEV), por considerarlas las más relacionadas al tema monográfico.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), según lo mencionado en el marco teórico cuando se hace referencia a los organismos que intervienen en la formulación del presupuesto, tiene como cometido asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización. A lo largo de su historia ha ido modificando sus objetivos específicos según la impronta de cada gobierno.

Para continuar la investigación se realizó una entrevista dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en la Unidad de Presupuesto Nacional, perteneciente a la Unidad Ejecutora, Dirección General de Secretaría. Se consideró importante continuar el estudio en este organismo debido a que, junto a la OPP, es un organismo fundamental en la elaboración y ejecución del Presupuesto Público.

Además, para conocer y analizar el proceso de planificación y presupuesto en diferentes organismos estatales que cuentan con el apoyo de la OPP y del MEF, se realizó una entrevista en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Organismo del art. 220 de la

Constitución (Ente Autónomo) y otras dos entrevistas en dos Ministerios. Se seleccionó el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) por contar con una Unidad de Planificación Estratégica (UPE)⁴ y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para conocer su actividad en la planificación y el presupuesto por ser un organismo estatal nuevo.

Para complementar la información obtenida en las entrevistas se decidió realizar una encuesta a los ocho Ministerios donde se crearon por Ley las UPEs con el objetivo de conocer si las mismas están en funcionamiento y cuentan con los cargos de alta conducción.

⁴ **Unidad de Planificación Estratégica (UPE).** En la Ley 18.362 en su artículo 14 establece: - Créanse cinco cargos de Gerente de Área, uno para Planificación Estratégica, dos para Calidad y Gestión del Cambio y dos para el fortalecimiento de la Dirección General de Secretaría en el Escalafón CO "Conducción", Subescalafón CO3 "Alta Conducción", Grado 17 en las Unidades Ejecutoras 001 de los Incisos 06 "Ministerio de Relaciones Exteriores", 07 "Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca", 08 "Ministerio de Industria, Energía y Minería", 11 "Ministerio de Educación y Cultura", 12 "Ministerio de Salud Pública", 13 "Ministerio de Trabajo y Seguridad Social" y 14 "Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente" y 2 cargos de Gerente de Área en el Escalafón CO "Conducción", Subescalafón CO3 "Alta Conducción", Grado 17 en la Unidad Ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior" del Inciso 04 "Ministerio del Interior". La Oficina Nacional del Servicio Civil, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio respectivo actuando conjuntamente, diseñarán los perfiles y constituirán los tribunales de concurso para la ocupación de los cargos mencionados en el inciso anterior. La Contaduría General de la Nación habilitará en las unidades ejecutoras 001 de los Incisos detallados, en el grupo 0 "Servicios Personales", una partida anual de \$ 860.738 (ochocientos sesenta mil setecientos treinta y ocho pesos uruguayos), incluidos aguinaldo y cargas legales, para financiar cada uno de los cargos mencionados. Esta disposición entrará en vigencia a partir de la promulgación de la presente ley.

3.2)- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

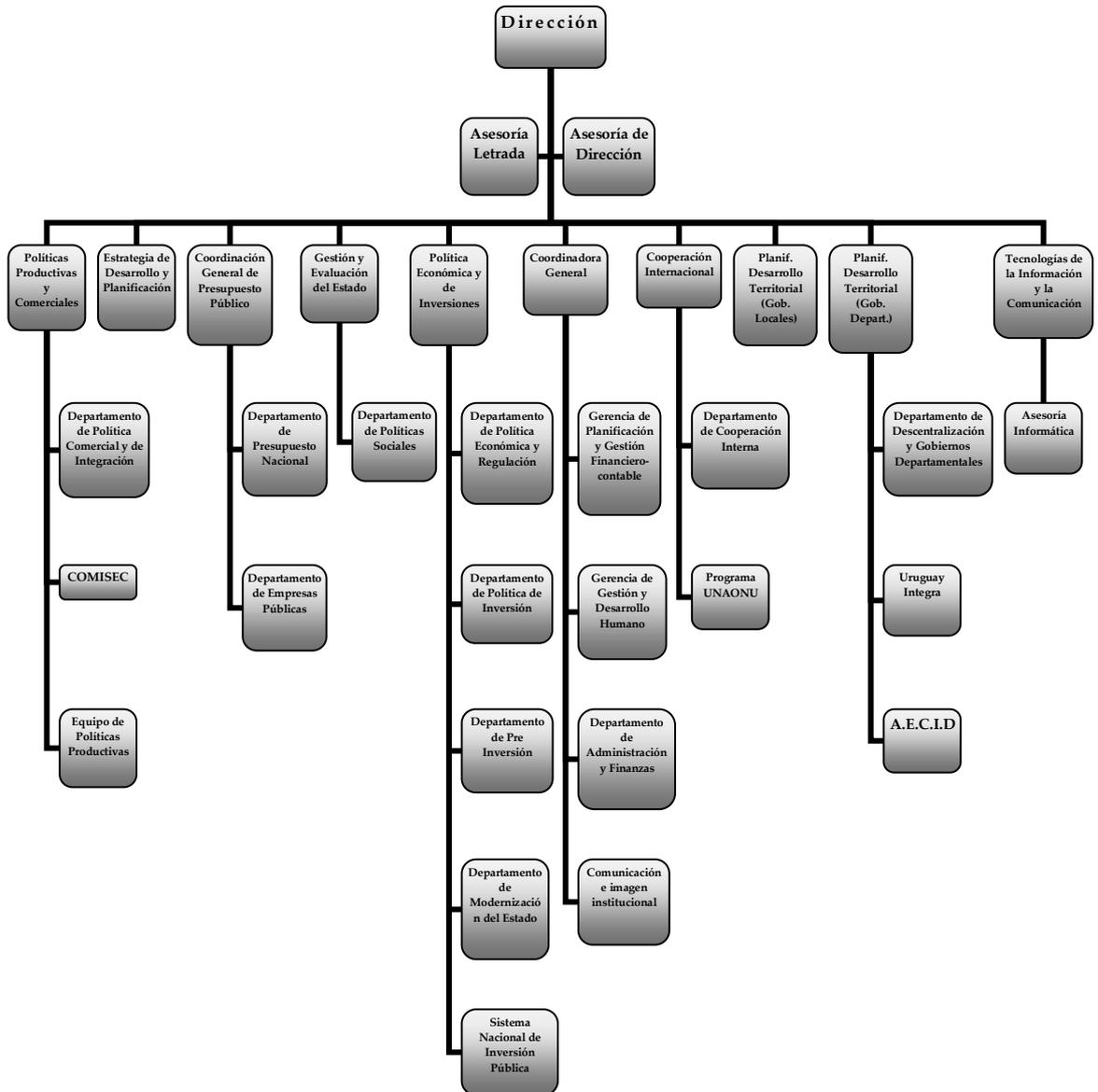


Ilustración 5 Organigrama de la OPP

3.2.1)- Área de Coordinación General de Presupuesto Público

Para realizar la investigación en esta área, se realizó una entrevista a la Cra. Diana Marcos, quien hasta mediados de julio del presente año se desempeñaba en el cargo de Coordinadora General del Presupuesto Público. Esta área se divide en dos departamentos que trabajaban en distintos ámbitos, uno como nexo con las Empresas Públicas (Entidades del art. 221 de la Constitución) y otro con la Administración Central. Estos departamentos estuvieron siempre conformando la estructura de la OPP, lo más reciente es la coordinación entre ellos. Antes se comunicaban directamente con el director. En el año 2005 continuó así hasta el 2007. Hay que tener en cuenta que entre estos años, el director era el economista, Carlos Viera y el sub director un contador, Daniel Mesa. Desde 2007 hasta inicios de 2010 existía en el cargo de director, un docente, Enrique Rubio y como sub director, el politólogo, Conrado Ramos. Entonces se consideró fundamental tener un cargo vinculado a la profesión de contador público que actuara como coordinación entre los departamentos, los organismos públicos y la Dirección. Actualmente (agosto 2010) el cargo de Director lo ocupa el Economista Gabriel Frugoni, continuando en el cargo de sub-director Conrado Ramos y el cargo de Coordinadora General está acéfalo.

3.2.1.1)- Vinculación y coordinación con otras áreas y organismos estatales

Esta Área de Coordinación trabaja en equipo con el Área de Gestión y Evaluación del Estado, a través de reuniones que se hacen de forma permanente, debido a que esta última está trabajando en el presupuesto en lo que tiene que ver con programación y planificación y está preparando para más adelante los indicadores de resultados.

Otra área de la OPP es la de Estrategia de Desarrollo y Planificación, quien actualmente está trabajando “Hacia el Uruguay 2030” y además con el Área de Coordinación en lo referente a las empresas públicas, cuyos presupuestos si bien son anuales, hacen un detalle trianual o quinquenal, que no coincide con el período de gobierno. Con la planificación que se recibe de las empresas, se va trabajando en la parte de inversiones.

Actualmente puede decirse que el Área de Coordinación, dentro de la OPP, tiene una mayor coordinación con AGEV, que con el Área de Desarrollo y Planificación.

Los lineamientos generales parten del Gabinete de Gobierno (Ministros actuando en acuerdo con el Presidente), aplicando el Plan de Gobierno, fijando las prioridades que tiene éste para el quinquenio. Con estos lineamientos, la OPP comienza a trabajar en la elaboración del presupuesto quinquenal y el Consejo de Ministros en acuerdo con el MEF define el espacio fiscal⁵

La coordinación con la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) es fundamental porque dentro del Plan de Gobierno están las políticas salariales, y esta oficina es la que trabaja con la parte de retribuciones que es uno de los temas tratados en el presupuesto. La ONSC está trabajando a nivel de la Secretaría de Presidencia, en un equipo que designó el Presidente de la República, donde participan el Director y el Sub-director de la OPP, Directora de Servicio Civil, Secretario y Sub-secretario, con el tema de la Reforma del Estado pero llevado al área de los funcionarios y van a dejar preparado para el presupuesto las modificaciones que se van a hacer al respecto.

La OPP y el MEF están siempre conectados a través de intranet y además están en contacto permanente, realizándose reuniones o por medio de llamadas telefónicas. El Área de Coordinación se relaciona directamente con la Unidad de Presupuesto Nacional del MEF.

3.2.1.2)- Capacitación impartidas para la Planificación y el Presupuesto

En esta primera mitad de año, se comenzó a trabajar con las modificaciones de los sistemas informáticos, realizando las capacitaciones de los funcionarios. En primer lugar, el Director de la OPP conjuntamente con el Ministro de Economía llevó los planteos modificativos del presupuesto quinquenal al Gabinete para exponer cómo es que se iba a trabajar. A nivel de la OPP se trabajó con los Directores

⁵ **Espacio Fiscal.** Puede definirse como habitación en el presupuesto de un Gobierno que le permita asignar recursos para un propósito deseado sin poner en peligro la sostenibilidad de su situación financiera o la estabilidad de la economía. La idea es que el espacio fiscal debe existir o crearse si van a estar los recursos disponibles para el gasto público. Pero debe hacerlo sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, asegurando que tiene la capacidad en el corto plazo como a largo plazo para financiar sus programas de gasto que desee, así como el servicio de la deuda. El espacio fiscal define la viabilidad económica del conjunto de los planes estratégicos de los organismos y de los proyectos vinculados a los mismos. Los ministros definen sus prioridades, dentro del espacio fiscal asignado por el Consejo de Ministros, en acuerdo con el MEF.

Generales de Secretaría, explicando también las modificaciones. La OPP todavía está haciendo la capacitación y el MEF ya la hizo, para informar cómo se tiene que ingresar los datos a los sistemas y además se instaló una mesa de trabajo específica para todas las consultas.

A partir de ahí se plantearon fechas, se elaboraron cronogramas, donde cada organismo debe designar las personas que van a trabajar en la parte de presupuesto. Estas personas podrán ser Gerentes Financieros, u otros colegas que trabajan en el ámbito de presupuesto, o personas que se designen para éste.

En todos los entes donde hay Unidades de Planificación Estratégica, se trabajará en la misma. En aquellos organismos que aún no se han creado estas unidades, deberá designarse alguien que pueda hacer este tipo de labor con áreas programáticas, programas y planificación. Esta persona debe tener una capacitación acorde que le permita captar estas modificaciones; por lo general, ésta ya tiene un perfil de trabajo en la Administración Pública.

Se destaca que la capacitación para trabajar en la Administración Pública se realiza por el propio Estado. Ni la Universidad de la República ni las Universidades Privadas, han preparado profesionales capacitados para ingresar a éste. Desde hace mucho tiempo, a entender de la entrevistada, la Universidad se desentendió del tema, porque había una política puntual de gobierno que definía *“que no iban a ingresar más funcionarios al Estado”*. Esto fue un gran error ya que igual ingresaban consultores con experiencia externa o con maestrías en otros temas, y en definitiva *“a los golpes”* fueron aprendiendo de las personas que ya trabajaban en la Administración.

En la OPP lo que se pretende es el ingreso de profesionales recién recibidos, donde a los conocimientos técnicos adquiridos se le suman conocimientos de la Administración Pública.

La OPP hizo la capacitación en la ONSC, porque en este lugar hay computadoras con todo el programa de la CGN ingresado. Ya se dieron los cursos sobre inversiones y a inicios de junio del presente año empezaron los de programación y planificación. Este sistema informático es más sofisticado, pero se considera que no es difícil de operar, además, no permite avanzar a la siguiente fase sino están completos todos los datos de la fase anterior.

3.2.1.3)- Elaboración de la Planificación y del Presupuesto

El presupuesto quinquenal se aprueba en primera instancia por el Poder Ejecutivo. En este momento (junio 2010), se está trabajando en equipo entre el MEF y la OPP. La OPP trabaja en la confección de todo lo que tiene que ver con las inversiones del Presupuesto Nacional, la programación, la planificación y los indicadores. El MEF trabaja con los gastos y salarios. En el 2005 se comenzó a trabajar con las definiciones macro del presupuesto quinquenal, con la definición de visión, misión y objetivos estratégicos, comenzándose a trabajar con la programación estratégica a mediano y largo plazo. En este nuevo presupuesto se está profundizando en la propuesta, y se está trabajando en áreas programáticas y programas, tema este que se va a tratar más adelante con mayor detalle.

Todo técnico que ha trabajado en presupuesto pretende que un presupuesto quinquenal que se define por programas, realmente se trabaje de esa forma. Si bien desde el punto de vista de la definición es así, en la realidad no se trabajaba desde los programas, sino desde los Incisos y las Unidades Ejecutoras (UEs). Este proceso de transformación que está comenzando, se espera que sea a mediano plazo, y no a largo plazo. Lo que se pretende ahora en el quinquenio es plantear áreas programáticas, colocando los programas dentro de las mismas, con el acuerdo de los Incisos.

La expectativa es que se pueda trabajar en todos los Entes Públicos, a partir de los programas, pero como es un proceso de cambio muy importante en el razonamiento, debido a que cuando se intenta traducir las áreas programáticas, programas e indicadores a los recursos, comienzan las dificultades. Por ejemplo, si se tiene un programa que transversaliza a más de un Inciso, se debe definir qué parte del dinero de ese programa va para cada uno. Y si eso estaba dentro de un Inciso por las razones que fueran o bien había duplicaciones, con el razonamiento anterior, va a querer tener lo que tuvo históricamente o más.

Para lograr estos cambios se está trabajando con AGEV y por otro lado se está haciendo una innovación en software, adquirido desde el MEF, que va a dar los artículos de forma ordinal y por Inciso. Se van a aplicar automáticamente, se va a saber quién los verificó, los autorizó y los incorporó. La persona tiene que poner el artículo que necesita, para qué lo necesita, los beneficiarios que va a tener el artículo, el costo del incremento de la línea de base que está planteando (se trabaja sobre una línea de base con respecto al presupuesto anterior) y las consecuencias negativas que se producirían en el caso de que ese artículo no se apruebe. Si todo eso no está fundamentado no queda incorporado en el

presupuesto. También puede suceder que si bien está fundamentado, no sea autorizado porque las cifras superan los topes del espacio fiscal que se acuerdan con el MEF.

Para controlar el sistema, dentro de un Inciso una persona es la que opera el sistema, otra es el que lo verifica, y otra persona, que debe ser de alto rango (que puede ser el Director General de Secretaría, o el que él designe) autoriza el pasaje del artículo, con el visto bueno del Ministro. Luego es verificado por la OPP, en dos áreas, en la del Departamento de Presupuesto, que controla toda la parte de los proyectos de inversión y en el AGEV que controla la programación y los programas. Después el MEF realiza un control de lo legal, por parte de la Asesoría Jurídica y un control del costeo a través de la de la Contaduría General de la Nación (CGN). Cuando pasa todas estas verificaciones y las mismas son positivas, el artículo queda incorporado al presupuesto. Si alguna no es positiva volverá para modificarse o se anulará.

Para elaborar la línea de base el MEF hizo la parte de funcionamiento y la OPP la de inversiones. La CGN va a costear los artículos y comprobar si coinciden con lo que están planteando los Incisos. En este momento la CGN no está tanto en la parte de coordinación porque está cerrando la Rendición de Cuentas del año 2009. La OPP también está trabajando en la Rendición de Cuentas, se está haciendo paralelamente con la elaboración del Presupuesto.

Además la OPP está ayudando en la reestructura de los diferentes ministerios. Tiene reglas para todos ellos, unos son más ordenados y otros no tanto.

Con respecto a los Organismos del art. 220 de la Constitución, es diferente la situación debido a sus características, el control en estos entes es menos exigente y se está trabajando paso a paso:

- ✓ INAU, que si bien tiene dificultades, ha cambiado mucho y ha mejorado en el quinquenio.
- ✓ ASSE, que es un organismo nuevo, tiene otras dificultades porque recién se crea, se separa del MSP y tiene un presupuesto muy grande.
- ✓ ANEP y la UdelaR, tienen una organización de hace muchos años, muy armada. El tema desde el lado presupuestal es que hay cosas que hay que modernizar. Y si esas actualizaciones ayudan al objetivo último que tiene la enseñanza, mucho mejor. Un ejemplo proporcionado por Diana Marcos, donde se muestra una buena utilización de recursos es acerca de un proyecto del Banco Mundial

con la ANEP, que hace escuelas con un diseño apropiado, con rampas, pensado para que los niños tengan confort. Está bien hecho, porque se trabajó en un proyecto con determinados criterios; *“así se debería trabajar siempre para utilizar bien el presupuesto”*.

Otros ejemplos proporcionados por la Contadora, donde se observan mala administración y provecho de los recursos son:

- ✓ Con la implementación de la tarjeta magnética por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se pretendió que además de acceder los beneficiarios con ella a la compra de bienes, se ingresara datos de su núcleo familiar (asistencia a las policlínicas, a las escuelas, vencimiento de las vacunas, etc.) para aprovechar al máximo ese recurso y facilitar el trabajo de docentes, policlínicas, etc. Pero este cometido no pudo ser llevado a cabo. Diana Marcos plantea: *“¿Por qué no se puede avanzar con la tarjeta? ¿Por qué no podemos tener todos los datos de los niños? ¿Cuál es el problema si Uruguay es una pequeña empresa de un país desarrollado? Somos tres millones de habitantes, vemos ¿Cuántos niños hay? ¿Cuántos en la escuela pública? ¿Por qué no podemos tener todo acerca de los niños (año escolar, lo que repitió, su conformación familiar, etc.) para que los maestros docentes, directores puedan tomar las medidas necesarias?”*
- ✓ También sucede que a fin de año reparten el dinero que sobró, sin fundamento, totalmente incoherente. Además se guarda materiales por tiempo indeterminado, *“¿para qué se guarda?, ¿cuál es el criterio para guardarlo?”*, se debe cambiar ese criterio, de llenar un archivo. Si se pide una cosa, se debe entregar a los niños, se pide otra cosa y dar a los maestros; y en la medida que se pide, se va utilizando, entonces no se tiene un stock de grandes cantidades que te generan otros problemas de logística, y después se debe ejecutar bien las cosas que se precisan. *“Entonces se termina tirando el dinero en cosas que no se precisan y lo que se precisa no se tiene”*. Todo esto tiene que ser parte del proceso presupuestal, que no es quién ingresa y cómo ingresa, es la parte más importante del presupuesto, es qué se va a pedir para hacer un presupuesto responsablemente. Por eso se está tratando de trabajar en

equipo, de romper las chacras; es un tema cultural, que lleva tiempo.

Una de las soluciones sería la implementación de áreas programáticas y que existiera en cada ámbito una unidad de planificación y programación de cada lugar, donde se trabaje sobre el quinquenio, y para atrás (qué se precisa en cuatro años, luego en tres años, en dos y en este año). Se debe programar en serio, no multiplicar lo que se precisa en un año por cinco, no es lo mismo. Por ejemplo, cuando se construye una plaza, este año se requiere la inversión, el año siguiente se debe pensar en el mantenimiento (este año no se gastó en mantenimiento), eso es parte del razonamiento. Se debe tomar en serio que el presupuesto hay que administrarlo bien, porque el presupuesto lo aportan todos los uruguayos. Las fallas son conscientes, no inconscientes, del que toma las decisiones de comprar una cosa y no otra.

En los últimos años se trabajó muy seriamente, según el crecimiento del país. Eso hace que el Uruguay haya sorteado la crisis mucho mejor que en otros países.

En la programación se vio mejoras en la definición de los objetivos estratégicos, pero sigue faltando el tema de la medición de los indicadores. De todas formas, para evaluar resultados, el MEF, con las Rendiciones de Cuentas, tienen en la especificación de motivos, qué se hizo, en qué ámbito y cómo se gastó.

También, aunque el Censo se pospuso para el 2011, se fueron haciendo estadísticas, las cuales fueron dando un gran número de datos: demográficos, de género, el tema de la distribución territorial de la población, la parte económica, etc. Son datos que nos indican en qué se mejora y cómo mejora el Uruguay. Ahora se está trabajando con el Instituto Nacional de Estadística (INE), para incorporar en el Censo, una mayor cantidad de datos diferentes y más detallados.

Con respecto a la ejecución del presupuesto del período anterior se está muy conforme, las cosas se tomaron con mucha seriedad. A ello contribuyó el hecho que los Ministros eran un verdadero equipo y fueron muy responsables de cómo se trabajaba con el gasto en cada ámbito. Además se trabajó bien desde la OPP y desde el MEF con las autorizaciones, las modificaciones, trasposiciones y refuerzos de rubros.

Ahora se están haciendo más modificaciones que van en el mismo sentido, pretendiendo entrar más al detalle. Se espera, en el quinquenio, obtener, de acuerdo a las metas y objetivos, los productos y los indicadores de resultados, atendiendo principalmente a las prioridades

del Gobierno. Si bien es sabido que en todas las áreas no se va a poder implementar completamente las modificaciones, debido a la complejidad de las mismas, por lo menos en las áreas prioritarias se cree que se va a lograr. Por ejemplo, en el Uruguay se logró por primera vez, tener un estudio del Gasto Social de todo el país, cosa que nunca se había hecho, si bien los Organismos Internacionales lo pedían, solo había estimaciones globales del Gasto Social, pero nada serio.

3.2.2)- Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV)

En esta área se le hizo la entrevista a la Cra. Janet López quien actualmente es la Coordinadora General de AGEV (desde mayo 2010). La misma trabaja en la Administración Pública desde el 2002, siendo sus comienzos en el CEPRE y luego en el Área de Gestión Pública.

El Área de Gestión Pública existía desde hace tiempo como parte integrante del CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, dependiente de la OPP). En el 2005 esa área específica empieza a trabajar únicamente en la elaboración del Presupuesto Nacional. En ese entonces se encargaba de asistir al presupuesto con la planificación estratégica y la formulación de indicadores para una futura evaluación. A partir del 2006 el CEPRE no existe más pero el Área de Gestión queda dentro de la OPP.

En el 2007 se crea AGEV, dependiendo directamente del Director de la OPP y a partir de ese momento se empiezan a sumar a los cometidos del Área de Gestión Pública otras líneas de acción. Una línea tiene que ver con los sistemas de información y otra con la mejora de la gestión, no solo en estos sistemas de información, sino también con análisis de procesos, pero mucho más específicos, lo que sería, cómo mejorar la atención a la ciudadanía, cómo se agrega valor público a los bienes y servicios que se entregan de manera de que los procesos sean más eficientes a través de los sistemas de calidad.

En definitiva, AGEV termina siendo el Área de Gestión y Evaluación del Estado, cuyo ámbito de aplicación es la Administración Central y los Organismos del 220, donde se tratan de tener varias líneas, apuntando a la modernización del Estado, lo que ha permitido que el camino se haga más fácil para ir hacia una gestión por resultados.

Según manifiesta la Cra. Janet López ha sido muy positiva la creación de AGEV, porque al formular indicadores y al realizar una

planificación estratégica, se detectan las debilidades institucionales que hay que ir corrigiendo.

Como negativo plantea que hay algunos períodos que se ha trabajado más en unos temas que en otros, producto de los cambios institucionales y de autoridades. Considera que se debe seguir avanzando en la línea de fortalecimiento institucional y en el tema del diseño de la evaluación de políticas públicas. En este último tema es donde Uruguay está débil y hay que seguir profundizando.

3.2.2.1)- Vinculación y coordinación con otras áreas y organismos estatales

Las decisiones se toman a nivel del Gabinete de Gobierno. El Director de la OPP convoca a los Directores Generales de Secretaría y a partir de allí AGEV con las demás áreas de la OPP y el MEF, presentan la propuesta metodológica del nuevo presupuesto, con la presencia también de la ONSC. En ese ámbito se dieron una serie de reuniones y ahora se está trabajando directamente en campo con los Directores Generales y con los técnicos que trabajan en presupuesto.

Dentro de la OPP, AGEV trabaja en coordinación con el Departamento de Presupuesto Nacional, quien se encarga de inversiones. El contacto es permanente, se trabaja en equipo. No existe una coordinación con el Departamento de Empresas Públicas.

Con el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación hubo unos intentos de coordinación, ellos trabajan en una política más de largo plazo, y AGEV entiende que debería haber una coordinación más fuerte para que exista un punto de conexión entre la planificación de corto y largo plazo.

Con Servicio Civil en el período de gobierno anterior trabajaba con todo lo que tenía que ver con la reestructura, actualmente se está trabajando en conjunto con ellos en cuanto a la planificación que es un instrumento que si está bien hecho contribuye a optimizar los recursos permitiendo diseñar una mejor estructura organizativa.

Fuera de la OPP, AGEV tiene una vinculación con todos los Incisos (no tiene relación con las Entidades Comerciales como ya se mencionó anteriormente). La Administración Central presenta su Presupuesto de acuerdo a las pautas que el Poder Ejecutivo establece. Ahora bien, las entidades del 220 tienen su propia autonomía y pueden o

no presentarlas según dichas pautas. De todas formas se los invita a las reuniones y los talleres técnicos para que participen. Si ellos quieren sumarse a la metodología, están los sistemas habilitados para que realicen y presenten el proyecto de presupuesto en el mismo formato. De la experiencia del último presupuesto y de lo que se está realizando ahora, estos organismos se suman al mismo formato del Poder Ejecutivo. Ellos tienen que elevarlo el 31 de julio al Poder Ejecutivo, para que el 31 de agosto se envíe todo el proyecto al Parlamento; pero comenta la contadora de que en este año existió un atraso en la toma de autoridades dificultando el trabajo.

3.2.2.2)- Capacitación impartidas para la Planificación y el Presupuesto

AGEV realizó talleres de capacitación en forma conjunta con el área de Presupuesto Nacional de OPP, con la participación además del MEF.

Su participación en las capacitaciones se centró en la explicación de las áreas programáticas, suministrando un manual de las mismas a los distintos Incisos participantes.

Además AGEV realiza una capacitación directa a los organismos concurriendo a los distintos entes para explicar el funcionamiento de los sistemas de información y al trabajar en equipo con éstos, teniendo un contacto permanente, encontrar la manera de mejorar los mismos.

3.2.2.3)- Elaboración de la Planificación y el Presupuesto

En el camino que se hizo desde el 2005 hasta ahora hubo modificaciones que hoy permiten que se estén presentando cambios en la elaboración del Presupuesto Nacional, y se avance más fuertemente hacia una gestión por resultados. Se hizo un fuerte proceso en la etapa presupuestal de planificación estratégica que sirviera para la toma de decisiones, con una definición de indicadores de gestión que en Rendiciones de Cuentas futuras mejoraran la asignación de la calidad del gasto.

Las debilidades tal vez en este proceso es que fue muy detallado, con muchas negociaciones, con una gran cantidad de articulado, además de existir autoridades nuevas que tienen que conocer la organización y sindicatos que demandan. Se considera que dicho proceso fue bueno y rico, pero cuando se llega a la definición de los indicadores no dan los

tiempos como para brindar desde OPP el apoyo suficiente y no están las capacidades generadas en la mayoría de las instituciones como para hacer una buena formulación de indicadores que sirvan para ir retroalimentando el proceso de la elaboración. Es corto el plazo, el 31 de agosto tiene que estar todo presentado en el Parlamento.

Las carencias son de formación, pero, si se compara el presupuesto anterior con este, la contadora ve un cambio importante. Los mandos medios, que son permanentes en las organizaciones, estaban llamando en febrero, antes de que asumieran las autoridades y preguntaban, “*van a asumir las autoridades, las líneas para la planificación ¿van a ser las mismas?, nosotros ya empezamos a hacer el plan estratégico*”; eso no pasaba en el 2005. No importa que ahora haya más objetivos y menos indicadores, lo importante es que esté incorporado el tema, el desafío está en aprehender la evaluación.

Janet López opina que en el presupuesto anterior hubo mejoras en la planificación estratégica. Se observó un cambio muy importante donde se introducen los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs). Esos lineamientos se formaron a través de lo que era el programa de Gobierno y a partir de allí se vio cómo llevar a cabo la planificación. Esta última desde un contexto de los cometidos legales, de la misión y de la visión (nunca se había trabajado) de cada organismo.

Teniendo el marco legal de lo que debe realizarse, debe ser fundamental saber dónde están paradas las organizaciones, qué se quiere hacer; y además debería haber una buena comunicación (que eso no siempre se da) de para qué existen y luego trabajar, a partir de los lineamientos de Gobierno, con una planificación, donde se definan los objetivos y las metas anuales. Además se debe profundizar en el sistema de formulación de indicadores para lograr una verdadera evaluación.

Cuando AGEV se forma como tal, se plantea el trabajo con los Ministerios, ayudándolos a crear sistemas de información, para poder implementar indicadores. Se ha avanzado y el desafío hoy es una planificación donde haya líneas estratégicas de para qué se piden los recursos, con un set de indicadores más reducido para ir mejorando año a año y llegar a un presupuesto 2015 con una evaluación de política pública.

Para implementar los sistemas de información se contrató técnicos sectorialistas para trabajar en los Ministerios. AGEV entiende que no se puede trabajar desde el escritorio, que hay que ir a los organismos, es algo que se aprendió con la elaboración del presupuesto anterior. En principio se debían abrir las puertas a nivel político; para empezar a trabajar se tuvo que llegar a acuerdos y ahí se comenzó a planificar. En el 2007 las puertas ya estaban abiertas, se genera una

confianza de trabajo con la OPP, y se comienza a trabajar con los sectorialistas en ocho Ministerios. Primero haciendo un análisis crítico de lo que fue el sistema de indicadores en el presupuesto anterior, después haciendo un diagnóstico de los sistemas de información en los Ministerios y a partir de ahí se hizo una propuesta de una matriz de indicadores para la toma de decisiones. Algunos de los indicadores de esta matriz deberían ser utilizados a nivel interno de la institución, otros para presentar resultados a la ciudadanía y por último indicadores para la asignación del gasto, que le sirvan a la OPP y al MEF.

AGEV, por contar con una mirada transversal, propone a cada Ministerio cómo mejorar los sistemas de información y también trabaja en coordinación con el MEF y con la Unidad Ejecutora, AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento), quien da las pautas en la tecnología de la información. Ha sido una experiencia muy rica, en algunos Ministerios se trabaja mejor que en otros, es muy difícil y todavía queda mucho para seguir avanzando.

Además, en estos Ministerios, se han creado en el período de gobierno anterior Unidades de Planificación Estratégica (UPEs) y cargos de alta conducción para las mismas. Estos cargos no se han cubierto en todos los entes, la contadora desconoce los motivos.

AGEV con la instalación de estas Unidades pretende que queden las capacidades instaladas y a través de ellas y los sistemas de información se realicen una evaluación de los resultados.

En este año, dentro de las líneas de acción de AGEV, la prioridad es la elaboración del presupuesto. En este sentido se vino trabajando desde el año anterior, conjuntamente con el MEF, con una propuesta técnica para presentar un presupuesto por programas distinto a través de áreas programáticas. Se elaboró un borrador metodológico de presupuesto, planificación y evaluación, utilizando distintos manuales, incluyendo manuales internacionales. AGEV presentó la propuesta al Director de la OPP y el MEF a sus autoridades. Luego se elevó la misma al Poder Ejecutivo. Con este borrador se aspiraba a la aplicación de alguna de estas metodologías para algún Inciso o para alguna área, pero al asumir el nuevo Gobierno toma la decisión de aplicar la nueva metodología a todo el Presupuesto Nacional.

AGEV entiende que los resultados de la creación de estas áreas no se van a observar en un período ni en dos, sino que es un proceso que lleva tiempo.

Los programas actualmente tienen una mirada institucional, cada uno está identificado con una Unidad Ejecutora. Para este nuevo

presupuesto lo que se pretende es tener la definición de áreas programáticas, en este momento son 17 áreas que se acordaron entre la OPP y el MEF.

Para la elaboración de este presupuesto, la información se ingresa en un sistema de planificación y evaluación. Los programas van a tener una mirada transversal a través de áreas programáticas que son las acciones del Estado que deberían trascender a cualquier período de Gobierno. Éstas muestran la realidad uruguaya, por ejemplo, si se está hablando de Seguridad Pública, como una prioridad de Gobierno, se está apuntando a construir un presupuesto que permita la evaluación de esa política pública. Para eso se define para cada área programática, programas que ahora son transversales.

Para dar un ejemplo, en las 17 áreas programáticas definidas, se encuentra “Salud”, la misma va a seguir siendo un área que trascienda cualquier período de Gobierno, sin importar lo partidario. En esta área se deben definir los programas que lo integrarán. El cometido es que no haya un programa para ASSE, un programa para MSP, otro para Sanidad Militar; sino que existan programas transversales, por ejemplo, que se defina un programa “Atención Integral a la Salud”, y sus participantes sean, el Ministerio de Defensa a través de Sanidad Militar, el Ministerio del Interior a través de Sanidad Policial, ASSE y el MSP como rector de políticas. Puede suceder que para otro período de Gobierno se definan otros programas.

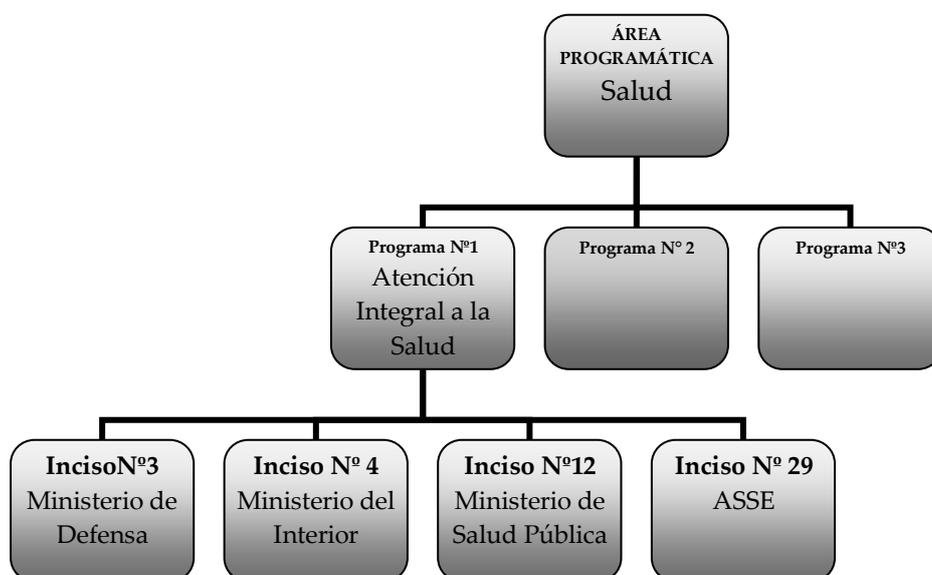


Ilustración 6 Ejemplo de Áreas Programáticas

AGEV para introducir estos cambios trabaja en conjunto con los Ministerios para definir los programas y los indicadores para medir los resultados de los mismos. Cada Inciso hace la asignación del crédito que tienen a cada programa. La tarea de crear los programas no es fácil, porque cada Ministerio está con la lógica suya, y para lograr esa mirada transversal se le debió preguntar a cada uno cómo participa y cómo contribuye en cada programa. En algunos casos se debieron realizar modificaciones, por ejemplo, en la redacción de objetivos, para que un Ministerio que no se consideraba parte de un determinado programa si quedara incluido. Lo difícil fue romper con esa lógica institucional para poder pasar a una lógica transversal.

En esta primera instancia la OPP está teniendo el rol de apoyar en esa mirada transversal. Luego se debe plantear la pregunta: ¿Cómo contribuye el Ministerio de Salud Pública a esa área programática o a ese programa? Este es el punto de partida donde empieza la definición de la planificación interna, con determinados objetivos del Inciso, y determinados objetivos de las UE. A partir de ahí se comienzan a construir los indicadores. Es muy probable que si distintos Incisos participan en una misma área, en Salud, dentro del programa, Atención integral, aparezca para los distintos actores, algunos indicadores de gestión o indicadores de resultados que van a ilustrar el grado de participación de cada uno de ellos. Después se definirá quién va a liderar este proceso. Hoy no están dadas las condiciones para que se pudiera implementar la metodología y ya decidir que si mayoritariamente participa el MSP, él sea el responsable último. La contadora opina que cuando se realicen los Gabinetes de Gobierno, en base a la información brindada por OPP y los Incisos involucrados por programa, sería una buena instancia para evaluar cómo está funcionando todo lo relacionado al tema dentro de una determinada área programática.

Una de las responsabilidades de AGEV es evaluar la definición, validación y evaluación del logro de metas para algunos aspectos presupuestales específicos. Para cumplir dicho cometido ha presentado los resultados a través de indicadores de gestión en las Rendiciones de Cuentas y esta es la evaluación que se presenta a los organismos.

Otro instrumento de evaluación que se utiliza para controlar la ejecución de los créditos de los organismos se establece en el art. 36 de la Ley 17.930⁶

⁶ **Ley 17.930** (Ley de Presupuesto del período de Gobierno anterior).

Artículo 36.-"Las unidades ejecutoras de los Incisos de la Administración Central que generen economías en la ejecución de los créditos asignados para gastos de funcionamiento, incluidos suministros, en las financiaciones Rentas Generales y Recursos con Afectación Especial, podrán disponer en el Ejercicio siguiente de hasta el

Este artículo habilita a que si existen economías en gastos de funcionamiento, los Incisos puedan presentar un expediente solicitando destinar el porcentaje de las mismas a inversiones. A partir de este expediente la OPP, conjuntamente con el MEF, realiza un análisis sobre si se cumplieron las metas definidas. Además OPP realiza un análisis de para qué inversiones lo quieren destinar, teniendo en cuenta que deben ser proyectos de inversión que ya están abiertos. Luego se evalúa la parte financiera en el Ministerio de Economía.

La OPP tiene la potestad de hacer una evaluación semestral, AGEV considera que el camino para fortalecer en este quinquenio la evaluación es generando nuevos instrumentos de evaluación, no solo para las Rendiciones de Cuentas.

En el caso de detectar desvíos cuando se realiza el análisis de metas, no se toman medidas, si se puede tomar en alguna Rendición. Lo que se pretende es establecer en algunos lugares compromisos de gestión y generar otros instrumentos. Se entiende también que en algunos casos sería necesario evitar algunos resultados, trabajando en coordinación con la Auditoría Interna de la Nación (AIN).

3.3)- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Se realizó una entrevista, dentro de la Unidad de Presupuesto Nacional, a la Cra. Susana Díaz quien actualmente es adscripta del MEF y es coordinadora de la Dirección General de Secretaría de este Ministerio.

La Unidad de Presupuesto Nacional depende jerárquicamente de la Unidad Ejecutora, Dirección General de Secretaría. La misma tiene 3 o 4 años de actuación dentro de esta Unidad, funcionando antes en la Unidad Ejecutora, Contaduría General de la Nación.

*100% (cien por ciento) de las mismas para reforzar sus créditos de inversión, de acuerdo con lo que determine el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros.
A estos efectos y antes del 31 de marzo de cada Ejercicio, el jerarca del Inciso respectivo deberá justificar ante el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que las economías se obtuvieron habiendo dado cumplimiento a las metas estratégicas establecidas en los Lineamientos Estratégicos de Gobierno para ese programa".*

3.3.1)- Vinculación y coordinación con otras áreas y organismos estatales

Esta área se relaciona en el MEF directamente con el Ministro y el Director General y con los demás organismos públicos pretende que la vinculación sea solamente con los Gerentes Financieros y Directores Generales de cada Inciso y no con las autoridades de las Unidades Ejecutoras.

Con respecto a los Organismos del art. 220, es más político el tema, algunos se adhieren al sistema establecido por el MEF y otros no lo hacen, elaborando su propio proyecto. Muchas veces se hacen acuerdos con el MEF y la propuesta es prácticamente la misma, pero si no se llega a un acuerdo se presentan las dos propuestas y el Poder Legislativo es el que generalmente llega a un punto medio.

Los Entes Industriales o Comerciales del Estado se relacionan directamente con la OPP, no pasan por el Parlamento. Sus presupuestos son anuales, se modifican todos los años y se saca a través de un Decreto del Poder Ejecutivo. En algunas empresas la Unidad de Presupuesto del MEF interviene como asesora a pedido del Poder Ejecutivo.

La relación de la Unidad de Presupuesto Nacional con la Unidad de Presupuesto de OPP es permanente. Está muy bien coordinado y las reuniones se centralizan en las oficinas del MEF.

Con Servicio Civil va a ser una nueva experiencia, la coordinación pasa generalmente por Susana Díaz, debido a su experiencia en Retribuciones y Cargos. Se han tenido muchos contactos pero por el momento no se han obtenido resultados.

3.3.2)- Capacitación impartidas para la Planificación y el Presupuesto

Esta Unidad de Presupuesto, conjuntamente con la CGN, les da su apoyo a las Unidades Ejecutoras en la aplicación de los nuevos sistemas. Por otro lado se realizan consultas y reuniones. Se hacen reuniones políticas por un lado, y por otro lado las técnicas.

Las reuniones políticas se realizan a nivel de Ministro y del Director General con sus pares y las reuniones técnicas las realiza el Director de Secretaría y la Unidad de Presupuesto con los técnicos (las personas que van a trabajar directamente con los sistemas de presupuesto) y algunos Directores de las UE que por especificidad, importancia o prioridad lo ameritan.

Al mes de junio 2010, para el presupuesto entrante, las capacitaciones se hicieron prácticamente todas, algunas en la ONSC y otras en la CGN. También se han realizado capacitaciones por parte de funcionarios de la propia Unidad de Presupuesto del MEF, por empresas que realizaron los softwares y por AGEV con respecto a las áreas programáticas. Las capacitaciones administrativa-financiera se realizaron a los funcionarios de las contadurías que trabajan directamente con los sistemas; la capacitación es bien operativa. A los Directores se les realizaron demostraciones de funcionamiento.

3.3.3)- Elaboración de la Planificación y el Presupuesto

De la Unidad de Presupuesto parten las directivas, se definen los nuevos sistemas informáticos, las nuevas formas de presentar el Presupuesto Nacional y la forma de estructurar las áreas programáticas. El presupuesto lo formula, en general, en casi todos los Incisos, el Gerente Financiero y el Director General; éstos pueden discutir con el Director de Secretaría o si el tema supera el ámbito de esa área se va a nivel del Ministro o Presidencia en Consejo de Ministros.

Desde la Constitución del año 67 se planteó la obligatoriedad de que el presupuesto se planteara por programas, que se consideraba en aquel momento lo más correcto. Posteriormente se entendió que lo mejor no eran los programas, sino los resultados. Se planteó una corriente nueva donde se adaptó la estructura programática que era institucional, a una estructura nueva donde se le agregó indicadores para llegar a una evaluación; o sea, a la estructura programática institucional se le agregó todo lo nuevo. Antes se tenía un Inciso con sus programas y Unidades Ejecutoras, pero los programas no eran verdaderos programas. Por ejemplo, el Programa N° 1, era Dirección General de Secretaría y la Unidad Ejecutora era Dirección General de Secretaría. Ahora la nueva idea es que no sea más institucional, sino que sean verdaderos programas de acción que estén, en un futuro cercano, atados a resultados y objetivos que permitan medir la eficiencia del Estado.

El MEF, además de participar en la formulación del Presupuesto Nacional y su aprobación parlamentaria, también interviene en su ejecución. Realiza el control y la asignación de nuevos créditos para el cumplimiento de los objetivos. Cada organismo va a realizar un planteo de sus necesidades y el MEF le informa si hay posibilidades de aumentar los créditos o no, y si hay posibilidades de redistribuirlos. En el MEF se administra el espacio fiscal y la pertinencia de las normas. OPP se encarga de la evaluación desde AGEV y de la parte de inversiones desde el Departamento del Presupuesto Nacional. Al respecto, AGEV ha realizado una propuesta de poder hacer trasposiciones entre programas que transverzalicen los Incisos. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) tiene mucho en común con otros organismos del Estado y hoy en día el poder utilizar los recursos de otro organismo es un trámite muy difícil. Entonces lo que se intenta es facilitar el proceso con la existencia de programas transversales, o sea el pasaje de créditos de un Ministerio a otro, como por ejemplo del Ministerio de Vivienda al MIDES.

Los programas ya están definidos por AGEV, el MEF deberá realizar su aporte en las nuevas actividades, porque el espacio fiscal es limitado y las necesidades son muchas. Se han planteado diversas prioridades (por ejemplo, la seguridad, vivienda, etc.) para el escaso dinero con que se cuenta.

La Unidad de Presupuesto se encarga de controlar el pasaje de los gastos que se pueden destinar a reforzar los rubros en aquellos lugares donde hubo carencias y posibilidades nuevas, debiendo saber qué plantearon los organismos, cómo lo plantearon y por qué surgen esas carencias y desviaciones. No es una tarea menor y es de todo el año, la Cra. Susana Díaz comenta *“antes de ir al Poder Ejecutivo, el 99% de los trámites pasan por acá”*.

También durante la ejecución, los diferentes organismos plantean a la Unidad de Presupuesto, los problemas de formulación. A esta Unidad le llega todo lo referente a designaciones, trasposiciones, contrataciones de distinta índole y todo expediente que se encuentra observado por la CGN.

Cabe aclarar que el control del gasto se hace a través de la CGN, si está todo bien continúa el expediente. Pero cuando surge algún problema, por ejemplo, una desviación de las normas, se deriva a esta Unidad de Presupuesto y dependiendo del impacto de la violación, al Ministro, para que luego de ciertos análisis decida si el gasto se observa o no. En caso de ser observado se dicta una resolución por parte del Ministro, y si el organismo insiste al respecto, se dirime al Poder Ejecutivo. La Cra. Susana Díaz menciona que las desviaciones se realizan más frecuentemente de lo que se desearía, *“apartamientos con implicancias nefastas”*. Por ejemplo, la situación del Hospital Italiano, donde según se

manifiesta en el diario El País (fecha: 2 de julio de 2010) “... la crisis que atraviesa actualmente el Hospital Italiano – que tiene un pasivo de \$ 369 millones y atrasos salariales- "no es responsabilidad del Estado", pero justifica la intervención al sostener que la situación "compromete el interés público" por desempeñarse en el área de la salud en la modalidad de ventas de servicios a prestadores públicos y privados que integran el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)”. Si bien es una organización que no puede recibir fondos públicos por estar atrasados con los pagos a DGI y a BPS, se le debió hacer transferencias de dinero para que realizara anticipos. Esta es una situación claramente observable, pero hay una decisión política del Poder Ejecutivo de intervenir.

Susana Díaz opina que estas desviaciones suceden con frecuencia debido a que el Estado Uruguayo no tiene una “cultura planificadora” y el presupuesto es quinquenal. En el primer año de la ejecución del presupuesto (en este caso sería el 2011) no surgen inconvenientes, salvo que pasen situaciones no previstas. Ya en el segundo año, los organismos quieren gastar más dinero de la disponibilidad que existe; la gente confunde mucho el crédito presupuestal con la disponibilidad financiera⁷

Una vez definidas las áreas programáticas, mencionadas anteriormente, los organismos tuvieron que definir programas dentro de esas áreas, y a los programas designarles los recursos humanos y financieros y los objetivos que pretenden para llegar a cumplir con los mismos. El MEF define los parámetros dentro de los cuales se deben distribuir los recursos. Se ha hecho un nuevo sistema donde existen dos softwares, uno es para el articulado y el otro es para la distribución de los créditos, teniendo en cuenta la línea de base (no se puede partir de cero, debido a la inelasticidad del Presupuesto Nacional) y como se distribuye la misma dentro de los diferentes programas que se deben cumplir. Además existe la intención y se está preparando toda la parte normativa, para que se flexibilicen las trasposiciones entre programas. Como es una nueva experiencia puede haber deficiencias, pero este mecanismo necesita hacerse de una forma más ágil. Hoy ya se puede hacer, pero precisa la aprobación del Poder Ejecutivo y del MEF. La idea es flexibilizar, con estos nuevos sistemas, las trasposiciones en virtud de la nueva forma de formular el presupuesto.

Los organismos para poder definir sus objetivos y para pedir crédito adicional deben realizar una planificación estratégica. Los mismos

⁷ **Crédito vs disponibilidad financiera** .El crédito o asignación presupuestal es la autorización para gastar que da el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo hasta la concurrencia de cierta suma (limitación cuantitativa), con determinado objeto (limitación cualitativa) y durante determinado tiempo (limitación temporal). Para llevar a cabo un gasto debe existir crédito aprobado en el presupuesto respectivo con disponibilidad suficiente (disponibilidad financiera). Pero el hecho de que exista crédito disponible aprobado en el presupuesto, no significa que existan fondos en ese momento para financiar los gastos.

deben proporcionar al MEF más información, por ejemplo, qué impacto puede pasar si el mismo no se aprueba. La idea es que cada organismo haga un estudio de para qué está pidiendo y así encauzar más correctamente los recursos y qué razonen la viabilidad de lo que están pidiendo para luego llegar a un presupuesto por resultados.

Respecto a las reformas en la implementación de la planificación estratégica, Susana Díaz plantea que la misma tiene sus ventajas pero por más que se hayan dado muchos cursos de planificación, cuando llega el momento de llevarlo a la práctica, al existir normas que son bastantes inflexibles, “*se hace lo que se puede*”.

La ventaja es que hay un análisis hacia dónde se pretende ir y qué resultados se quieren obtener; todavía no están cuantificados, no están expresados en indicadores. Pero el tema es que desde el MEF se les está exigiendo más a los diferentes organismos.

Desde el MEF ya se conoce al personal que trabaja en presupuesto, ya que por lo general es el mismo desde hace tiempo. Hay algunos funcionarios que son muy responsables y eficientes; pero existen otros, “*que no les importa demasiado...*”. Entonces lo que se está intentando es de tener información válida, en el sentido de que le permita tomar decisiones hacia donde encauzar los esfuerzos; no solo para el MEF, sino para el jerarca de cada Unidad Ejecutora.

El presupuesto en su conjunto se debe seguir perfeccionando, pero lo que está faltando es la parte final, llegar a tener indicadores de gestión y de resultados en todos los organismos estatales. Se sigue sabiendo cuánto se gasta y no en qué se gasta y con qué racionalidad y eficiencia. Por ejemplo, el MEF puede saber que tal organismo gastó el 80 % de lo asignado, pero al no contar con indicadores no se sabe qué resultados se tuvieron, a qué población llegó. Sin embargo, en el MIDES, por ser un organismo nuevo, existen indicadores, es un inciso muy prolijo desde el punto de vista de la administración de los créditos y de los cupos financieros.

Por ejemplo, hoy en día se tiene una Rendición de Cuentas que proporciona la información de que se suministró \$100 y se gastó “X”; lo que se sabe es en qué objeto del gasto: UTE, agua, viáticos, etc., pero no de los resultados que tuvo el organismo involucrado y como consecuencia el país, de lo que se hizo.

3.4)- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

En este Organismo del art.220 de la Constitución, se le realizó una entrevista al Cr. Mario Camps, quien es el encargado del Área de Programación y Control Presupuestal y depende jerárquicamente de la Dirección de Programación y Planificación.

Se encuentra en su cargo desde el año 2006. Anteriormente era el encargado de la División Hacienda del Consejo de Educación Técnico Profesional y previamente había desempeñado tareas en el área que trabaja actualmente, no como encargado, sino como contador en Programación y Planificación. En total hace 20 años aproximadamente que trabaja en la Administración Pública.

En el Área de Programación y Control Presupuestal trabajan actualmente tres funcionarios incluyendo al Director, y en el resto de la Dirección cinco funcionarios más.

3.4.1)- Vinculación y coordinación con otras áreas y organismos estatales

El Área de Programación y Control Presupuestal se relaciona dentro de la ANEP con cada una de las Divisiones de Hacienda (que son las Contadurías de los desconcentrados) y particularmente en la UE, Consejo de Educación Primaria (CEP), con la División de Planificación, llamada Departamento Administrativo.

Plantea el Cr. Mario Camps que lamentablemente de todas las Unidades Ejecutoras, solo el CEP es la que tiene una Unidad de Planificación. Hace unos años se intentó implementar en todas, pero sin éxito; entonces la Dirección de Programación debe relacionarse directamente con la Contadurías.

Fuera de la ANEP se relacionan con los organismos estatales, OPP, MEF y la CGN.

3.4.2)- Capacitación impartidas para la Planificación y el Presupuesto

Las capacitaciones realizadas por la OPP y el MEF según el contador, en términos generales son adecuadas, si bien este año él no asistió a ninguna.

Para el personal de la ANEP que trabaja diariamente con el presupuesto, los cursos son organizados esporádicamente por la Dirección Recursos Humanos de la ANEP con la Unidad de Perfeccionamiento y Actualización de Egresados (UPAE) o con técnicos independientes. Se convoca a los funcionarios dependiendo del tema del curso que se va a dictar. En el presupuesto anterior se dictaron cursos, por ejemplo, de planificación estratégica.

El Área de Programación y Control Presupuestal no realiza capacitaciones, en caso del ingreso de un funcionario nuevo el mismo tiene que adquirir los conocimientos a través de la práctica.

Las personas que trabajan actualmente en el área de presupuesto de las Unidades Ejecutoras, por lo general, lo hacen desde hace tiempo, teniendo la experiencia suficiente en el tema.

3.4.3)- Elaboración de la Planificación y el Presupuesto

Las prioridades de la ANEP son las que se manejan a través de la prensa, por ejemplo, cien escuelas de tiempo completo, la creación de sesenta liceos, recuperación salarial, etc. El contador plantea que no es solo la creación de liceos, sino que después se debe proveer de los docentes, los directores, los auxiliares de servicio y los gastos que lleva asociado a la creación del centro. Además, no es solo la construcción, van a ver gastos de suministros, mantenimiento, etc., que todo va a ser más dinero que se va a tener que prever al elaborar el presupuesto.

Para la elaboración del presupuesto, en primer lugar el Consejo Directivo Central (CoDiCen) da los lineamientos y se los comunica a cada uno de los organismos desconcentrados (CEP, CES y UTU, etc.). Luego en la Dirección Sectorial de Programación y Planificación se lleva a cabo la compilación de los presupuestos de los desconcentrados y se coordina con ellos qué es lo que pueden incluir y qué no, para que estén acordes con los lineamientos definidos por el CoDiCen.

El Área de Programación y Control Presupuestal realiza las proyecciones financieras, o sea, cuánto se va a utilizar, cuánto se necesita de adicional, a efectos de que a nivel global del Inciso, a través de las trasposiciones, darle los medios para que puedan realizar lo que tienen programado.

Debido a que son pocos funcionarios en la Dirección Sectorial de Programación para realizar el presupuesto que incluye 50000 funcionarios, básicamente lo que se hace es una tarea de coordinación con las UE.

Cada uno de los desconcentrados debe elevar su propuesta a la Dirección Sectorial, para que esta última lo agrupe y lo entregue al Parlamento.

La Dirección de Programación realiza el control de las asignaciones presupuestales. El MEF y la OPP, cuando empiezan a trabajar con un nuevo presupuesto, establecen para comenzar la línea base, la cual sería la base del crédito presupuestal con la que se cuenta y la que se partirá para proyectar hacia el futuro. Después continúa toda la etapa de la coordinación de lo que presentan las diferentes Unidades Ejecutoras o programas (CEP, CES y UTU, etc.) en cuanto al incremento presupuestal. El aporte del Área de Programación es la coordinación del presupuesto base sobre el cual pedir los incrementos. Estos últimos se irían obteniendo a través de los objetivos del Inciso que se traducen en los objetivos de las Unidades Ejecutoras. Si se suman las solicitudes de cada una que son adicionales a la línea base, ahí se tendría lo que sería el incremento presupuestal. En función de los acuerdos políticos, y de lo que el Ministerio de Economía de como pautas de cuánto puede destinarse a la ANEP, se hace la solicitud, teniendo en cuenta que la última decisión sería del CoDiCen, quien es el encargado de decir, cuánto solicitar y para qué solicitarlo.

El plazo para entregar el presupuesto es el que establece la Constitución en su art.214. Para cumplir con dicho plazo el art.34 de la Ley 18.362 del año 2008, establece: *“...A los efectos de permitir el cabal cumplimiento del artículo 220 de la Constitución de la República, los Incisos contenidos en dicho artículo proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, con anterioridad al 31 de julio del año referido...”*, para que este último sea el que lo eleve al Parlamento. Pero para la presentación del proyecto del presupuesto actual, hubo complicaciones en cuanto a los plazos, debido a que las designaciones de las autoridades de la ANEP fueron muy tardías, motivo por el cual hubo demoras y se va a enviar dicho proyecto directamente al Parlamento con copia al MEF, cumpliendo con el plazo constitucional.

En el presupuesto anterior se contó con un poco más de tiempo, además existía un programa elaborado por la OPP que apuntaba a la planificación estratégica y fue utilizado por la ANEP. Ahora no daba el tiempo para ver cuál sería la misión, visión y los objetivos, porque se iba a terminar de elaborar el proyecto de presupuesto muy tarde.

En la actualidad se está trabajando más con lo que sería el presupuesto tradicional que con la utilización de la técnica de la planificación estratégica.

Cuando se hizo un intento de utilizar la planificación estratégica, el contador reflexiona que no fue utilizada en forma correcta, se trata de hacer pero no se sigue con la metodología. Entonces, hay un gran esfuerzo cuando se planifica que después no se ve en los resultados.

A nivel de los lineamientos que da la OPP se plantea un cambio en el proceso presupuestal, al implementar las áreas programáticas. El contador considera que es un cambio en la forma de presentar el presupuesto, de agrupar los gastos y no un cambio en la sustancia del mismo.

El Cr. Mario Camps plantea que los sistemas que implementó la OPP para esta área es una complicación en este caso en particular, por el escaso tiempo con que se cuenta para la elaboración del presupuesto, como se mencionó anteriormente; además, por un tema operativo, ya que los mismos requieren una carga importante de información y una organización que para este año en particular no se cuenta. En el presupuesto anterior que si se podía haber realizado porque se contaba con el tiempo necesario, reflexiona que fue muy difícil adecuarse a los requerimientos informáticos que te piden los sistemas.

“La ANEP no es un Ministerio, sino que es un organismo que tiene 50000 funcionarios, mueven más de un millón de personas por día que van a las aulas, 300 y pico de escuelas y de liceos, y la OPP solicita un grado de detalle que no se está en condiciones de proporcionar”, menciona el contador.

Por lo general, se siguen los lineamientos de la OPP, pero lo que no se hace es ingresar la información en los sistemas; aunque, el año pasado se ingresó posteriormente a la aprobación del presupuesto. Hay una intención de hacerlo, pero *“se hace lo que se puede”*, requiere una información muy específica, habría que hacer un estudio del costo-beneficio, para ver si realmente justifica el utilizar estos sistemas.

Lo que estaría faltando para la elaboración del presupuesto de la ANEP, sería fortalecer todas las áreas relativas a la planificación, con el objetivo de que sea una unidad que se dedique exclusivamente al tema y

que no tengan que realizar tareas totalmente diferentes. Por ejemplo, en las contadurías que liquidan sueldos, realizan compras, etc., tengan además que encargarse del presupuesto. Alrededor del año 90 hubo un manual diseñado por un técnico, donde se planteaba una Unidad de Planificación Central y Unidades desconcentradas de Planificación para cada una de las UE. Como se comentó anteriormente, solo el CEP logró implementar esta Unidad, las demás Unidades Ejecutoras no lo lograron. En su opinión el motivo fue que no hubo interés, o las autoridades no lo entienden como algo que fuera necesario, o porque nadie lo planteó con suficiente convencimiento como para persuadir a las autoridades de los beneficios de la existencia de estas Unidades.

Cabe aclarar que cada una de las Unidades Ejecutoras tiene la potestad de crear estas Unidades de Planificación, pero no lo han hecho.

Agrega el contador que si bien una de las soluciones sería la implementación de estas Unidades, también se debería atender quiénes serán las personas responsables que las integrarán, o sea, quiénes van a desempeñar cada una de las funciones.

Dentro del Área de Programación y Control Presupuestal no se utilizan indicadores para realizar controles y evaluar el presupuesto. El Cr. Mario Camps supone que en la Dirección de Programación y Planificación si se elaboran ya que hacen otro tipo de informes, pero él no los ha visto.

Luego de aprobado el presupuesto, para realizar el seguimiento y el control de la ejecución del mismo, el Área de Programación y Control Presupuestal tomó de un programa diseñado por la CGN que no prosperó, un formato de planillas, adaptándolas a sus necesidades. Lo que se hace son tres proyecciones en el año, donde el Área de Programación envía dichas planillas a las Unidades Ejecutoras para que éstas informen los gastos e inversiones realizadas y el crédito como va evolucionando en el año y cuánto es lo que estiman o planifican gastar en el resto del período.

Estas proyecciones se realizan tres veces al año debido a que la realidad es dinámica, por ejemplo, en marzo hacen una planificación y luego se desvirtúa algo, entonces los números para fin de año cambian, modificándose la planificación. Las mismas son estudiadas para que no hayan errores en los créditos, que tengan cierta lógica y se hace un informe a nivel de Inciso detallando en qué situación se encuentra cada Unidad Ejecutora. Si una UE está con vista a tener un futuro déficit, se eleva un informe a la Dirección, para que esta última se lo comunique al CoDiCen.

Cuando llega la segunda proyección y se advierte un desvío importante, por ejemplo, en la primera proyección del año se estimaba un

superávit de diez millones y en la segunda se plantea un déficit de veinte millones, el Área de Programación se comunica con la Unidad Ejecutora involucrada en procura de buscar una explicación del motivo del desvío de tal proyección, informando la situación a la Dirección y al CodiCen. Es el CodiCen quien posteriormente toma las decisiones, ya que el Área de Programación solamente hace un análisis de la información.

3.5)- Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)

En este organismo se le realizó la entrevista a la Cra. Claudia Erramuspe, quien actualmente es la Directora de la División de Contaduría y Finanzas, Gerente Financiero Contable del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y depende de la Dirección General de Secretaría. Comenzó desde el año 91, luego de recibida, a trabajar en ésta contaduría; antes había trabajado como estudiante de Ciencias Económicas en la contaduría de la Unidad Ejecutora dependiente del MIEM, Dirección de Energía. En el año 94 pasa a ser Directora de División, y desde el 99 Gerente Financiero.

3.5.1)- Vinculación y coordinación con otras áreas y organismos estatales

Esta División se relaciona con todas las áreas del MIEM. Para el presupuesto la comunicación con las Unidades Ejecutoras es permanente a través de delegados designados por los Directores Nacionales de cada unidad.

Fuera de MIEM se relaciona con la OPP, el MEF, la AIN y el Tribunal de Cuentas. Con el MEF y la OPP hay reuniones a nivel de jerarcas, respecto a la parte macroeconómica donde se define el espacio fiscal; y a nivel de mandos medios con las personas que el MEF designó para trabajar en el presupuesto. El organismo que no ha tenido mucha participación en este presupuesto es la CGN, sino que quedó a nivel de la Unidad de Presupuesto del MEF, con la parte financiera y de AGEV, con

la parte de planificación. Claudia reflexiona sobre “¿qué nivel de control está realizando la CGN en este momento?”; porque hay que tomar en cuenta que es el organismo que controla la ejecución presupuestal. Es fundamental que contaduría intervenga desde la elaboración, porque si se plantea un error en la planificación que luego no te permita ejecutar, todo tiene arreglo, pero subsanar el mismo lleva mucho tiempo.

3.5.2)- Capacitación impartidas para la Planificación y el Presupuesto

La contadora considera que recibió muy poca capacitación. Igualmente agrega que no hubo grandes cambios y ella tiene años de experiencia en el área presupuestal. El ejercicio de planificación estratégica está desde hace tiempo, tal vez no con esa denominación, pero se formulaban la visión, la misión, los objetivos y las metas. En el período de Gobierno anterior se planteó los LEGs y cada Ministerio planteaba su plan de acción. Ahora lo que se agregó es la transversalidad a través de áreas programáticas. Ésta siempre estuvo, pero no plasmada en el presupuesto. Ahora lo que se busca es la visualización de los costos por transversalidad.

Los cursos se basaron en las grandes líneas de las áreas programáticas, de los programas, de la transversalidad y del funcionamiento para ingresar los datos en los sistemas. La capacitación no la dejó del todo conforme, debería haber sido distinta la forma y el contenido de lo que se comunicó para “*que todos supieran para donde van y no que lo hagan porque lo tienen que hacer*”, considerando que hay muchos gerentes financieros nuevos que ingresaron.

La contadora propone que la capacitación sea más directa, tal vez con el planteo de talleres participativos. Evitando de esa forma “*de que ellos estén atrás tuyo o de que nosotros estemos atrás de ellos*” en la práctica.

La contadora capacita al personal de su División. Les explicó el manual de áreas programáticas que fue suministrado por AGEV y les pidió que plantearan dudas para poder evacuarlas. Además mandó a los cursos de planificación a dos de los funcionarios que trabajan en el presupuesto. La contadora comenta que estos funcionarios se llevaron la impresión de que se plantean diferencias entre la teoría, impartida en los cursos, y la práctica realizada en la División. Igualmente menciona que se tiene un buen respaldo desde AGEV. “*Todos los funcionarios del MEF y de la OPP te dan un apoyo permanente*”.

Para los cursos de inversiones y de planificación estratégica se les pidió a los delegados de las Unidades Ejecutoras que asistieran. Cuando se les solicitó a éstos que comenzaran a definir los proyectos de inversión y los objetivos, no sabían cómo hacerlo. “*Da la impresión de que se basaron en que la gente ya sabía*”. Para después comenzar a trabajar con ellos, en la interna del Ministerio se tuvo que explicar lo que se pretendía y ahí se empezaron a hacer los proyectos.

3.5.3)- Elaboración de la Planificación y el Presupuesto

Debido de que en el MIEM existen Unidades Ejecutoras que tratan temas totalmente diferentes, el Ministro va a plantear prioridades para cada una de ellas. Para este período de Gobierno tiene una prioridad específica que es Energía, pero tiene además la prioridad de fortalecer todas sus áreas integrantes.

El presupuesto, con las pautas que da el Ministro, el Sub-Secretario y el Director General, se elabora y se ingresa en la Contaduría del MIEM. Lo que se pide es la participación de todas la Unidades Ejecutoras a través de los delegados.

El MEF y la OPP dan una pauta presupuestal que está en función de la ejecución del ejercicio anterior. Todo lo que está por encima de dicha pauta es el incremento a través del espacio fiscal que le corresponde al Inciso. Este último presenta las propuestas, que deben ser aprobadas por articulado.

La información del articulado se envía al MEF y la de planificación estratégica a AGEV, para que estos dos organismos lo envíen al Parlamento. Para el envío de dicha información se incorporaron dos nuevos softwares, el SPA (Sistema de Presentación del Articulado) y el Sistema de Información para el Presupuesto Nacional. Este es un cambio en la presentación de los datos, antes se hacían en formato word.

Al 11 de agosto del presente año, el MIEM no conoce cual es la porción del espacio fiscal que le corresponde a este ministerio y se están ingresando los proyectos de articulados sin saber esta información. La contadora considera que el Ministerio debe fijar una misión y visión de lo que se quiere para el quinquenio y luego en base a las políticas de Gobierno que se quieren implementar, se hace un ejercicio de planificación estratégica. Se debe tener presente que todos los Ministerios

plantean sus necesidades siendo una política muy importante que implica tener el conocimiento a tiempo del dinero que se va a disponer. Además el MEF tiene que presentar al Parlamento el Proyecto de Presupuesto Nacional, que es la unión de todos los proyectos de presupuesto ministeriales. Por tal razón la elaboración del presupuesto es un ejercicio que lleva tiempo. La contadora considera que se comenzó tarde (en mayo), haciendo que los plazos para la presentación sean acotados y se deba trabajar contra reloj. Se tendría que haber empezado el 2 de marzo, inmediatamente después de la asunción del nuevo Gobierno. Agrega que en todos los presupuestos pasa lo mismo e históricamente el MIEM no ha contado con muchos recursos presupuestales.

La OPP a efectos del fortalecimiento institucional decidió crear en ocho ministerios, incluido el MIEM—por Ley de Rendición de Cuentas de 2007(Ley 18.362, art. 14)- los cargos de alta conducción de las Unidades de Planificación Estratégica (UPEs), Calidad y Gestión del Cambio y Mejora Continua. Actualmente la Unidad de Planificación Estratégica del MIEM no está en funcionamiento y todavía no está plasmada correctamente en el organigrama del Ministerio. Se está por presentar la estructura de cargos y ahí se va a adaptar el mismo a la situación actual.

En esta Unidad se encuentra el cargo de la Gerencia de Planificación Estratégica. Para ocupar dicha gerencia fue nombrado el economista Sebastián Torres, pero por ser designado posteriormente Director Nacional de Industria (Unidad Ejecutora del MIEM) está acéfalo el cargo.

La Unidad de Planificación Estratégica se encargaría de la planificación, de definir las metas, los objetivos, los indicadores y los planes de acción. Después expresar en números lo planificado se haría en la División de Contaduría y Finanzas. Al no contar con esta Unidad, todo se nuclea en la División. Además, esta área lleva adelante toda la contabilidad (gastos, sueldos, rendiciones, etc.) del Ministerio, comprendiendo a todas las UE.

Las gerencias que están en funcionamiento son las de Gobierno Electrónico y la de Mejora Continua. Estas nuevas gerencias no han tenido tiempo de desarrollarse correctamente, están en sus inicios y todavía no se han visto los cambios por su creación. Ellas están trabajando mucho en comunicación con AGEV y AGESIC. La Gerencia de Mejora Continua, comenzó en junio de 2009, tiene muchos proyectos, pero necesita recursos, que los está solicitando en el presupuesto entrante.

La contadora reflexiona *“de que en este Ministerio lo que falta es gente, y el promedio de edad es alto. Las gerencias nuevas vienen con*

mucha fuerza, pero todavía no se han visto cambios, está todo en pañales”.

El MIEM con el apoyo de funcionarios de AGEV, elaboró programas para las dos principales áreas programáticas que interviene. Luego, a través de la transversalidad, otros incisos se incorporaron a los mencionados programas; esta incorporación es lo que más costó.

Por ejemplo, en el área programática, “Desarrollo Productivo”, se definieron cinco programas. En algunos de ellos se incorporó el Ministerio de Ganadería, en otros el Ministerio de Deporte y Turismo, etc. A los efectos de consolidar información, la contadora plantea que la creación de las áreas programáticas y programas es positiva. No va a ser para este presupuesto dónde se sepa la información última de lo que se gastó y de lo que se hizo, porque es un ejercicio que va a llevar dos o tres presupuestos más para obtener resultados.

La contadora no visualiza muy claro cómo se va a compartir los recursos de los Incisos que integren un mismo programa. Cada Inciso planteó sus objetivos en función de lo que pensaba hacer y cada uno está pidiendo los recursos para lo que va a llevar adelante. La idea es que no haya dos Incisos que dupliquen recursos, pero todavía no se observa los mecanismos para llevar la propuesta a la práctica.

La planificación estratégica es un muy buen ejercicio y tiene que ser una herramienta de trabajo, según la contadora. No consiste solamente en plantearse objetivos, metas e indicadores y cuando llega la Rendición de Cuentas medir si se cumplió o no con lo planteado. Sino que se tiene que mentalizar a las personas de que no se debe evaluar solamente al final de un proceso presupuestal, sino que debe ser en forma continua, durante el año, para saber si se está desviando de los objetivos y corregir a tiempo.

Para la elaboración del presupuesto la planificación estratégica te ayuda porque se plantean los objetivos y se obtiene una mejor visualización de lo que quiere hacer cada UE. *“Antes se acostumbraba a pedir por pedir o se pedía más por las dudas de que te den menos”.* Ahora se tiene que convencer de para qué se está solicitando los recursos y una buena práctica de planificación estratégica te permite tener un mejor fundamento.

La planificación estratégica ya está instalada, *“lo que falta es el involucramiento de toda la gente, tal vez debe ser una reforma impulsada en la interna de los Ministerios”.* Lo que falta es tiempo y práctica, terminar de mentalizar cuál es la idea de la misma. Igualmente se ha visto cambios en la manera de pensar, ya desde el presupuesto anterior, pero es un proceso que lleva tiempo.

3.6)- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

En este Ministerio se entrevistó a la Economista Graciela Mazzuchi, quien actualmente ejerce el cargo, desde marzo del presente año, de Directora General de Secretaría. La misma depende jerárquicamente de la Ministra y del Vice Ministro.

Desde el 2007 hasta que asume la Dirección la Economista, trabajó en el MIDES, en la División de Planificación y Presupuesto. Anteriormente ella se desempeñaba en el ámbito privado.

3.6.1)- Vinculación y coordinación con otras áreas y organismos estatales

Dentro del MIDES esta Dirección General de Secretaría, que es la única Unidad Ejecutora de este Ministerio, se relaciona directamente con el Sub-Secretario. Luego interactúa con todos los Directores Nacionales.

Para la elaboración de este presupuesto, se relacionó con la OPP, con la Unidad de Presupuesto del MEF y en algunos casos existió una vinculación con la Oficina de Servicio Civil; oficina esta que evaluó la formulación de la estructura de cargos y contrataciones que se presentó.

No existió contacto con la CGN. Como la economista no tiene mucha experiencia en el sector público no sabe como va a afectar esto en el futuro, pero le llamó la atención porque destaca que esta Unidad Ejecutora después va a realizar el control de la ejecución y puede llegar a surgir problemas.

Por ley de creación de este Ministerio, uno de sus cometidos es coordinar y articular las políticas sociales con todos los organismos vinculados a las mismas. Esto lo llevó a tener muy buena relación con los distintos ministerios y organismos.

Para llevar adelante las políticas sociales existe un Gabinete Social, precedido por el MIDES e integrado por todos los Ministerios vinculados al área social (MSP, ANEP, etc). Lo resuelto en este Gabinete

es informado a un Consejo de Políticas Sociales para definir alguna línea de acción acorde con los lineamientos planteados.

3.6.2)- Capacitación impartidas para la Planificación y el Presupuesto

La Economista participó en la reunión de Directores Generales donde la OPP y el MEF hicieron un planteo explicando las nuevas herramientas. Los funcionarios que trabajan en la División de Presupuesto y en el Área Financiera-Contable asistieron a las capacitaciones.

Luego, en la interna del Ministerio se hicieron talleres entre la Unidad de Presupuesto y las Direcciones donde se explicaron qué eran las áreas programáticas y los programas. Posteriormente cada Dirección se ubicó dentro de las áreas y los programas. La Unidad de Presupuesto y la Directora General después realizaban la revisión y los ajustes a las propuestas presentadas.

El año pasado se gestionó y ahora se está implementando un diagnóstico, con una donación del BID, para la mejora de la gestión. Se contrató una consultoría para que realice el mismo en las áreas donde se consideraba que había más debilidad. Según la economista el MIDES es muy débil en la parte organizacional, porque fue creada en un momento de crisis para ejecutar el plan de emergencia y la institucionalidad se dejó para una segunda etapa. En una de las áreas que está trabajando es en la de planificación y presupuesto. El plan es mejorar en la interna del Ministerio, a través de capacitaciones, talleres y la colocación de un software, si es necesario, para tener una visión transversal, una adecuada coordinación y lograr una mejor gestión.

3.6.3)- Elaboración de la Planificación y el Presupuesto

El MIDES como prioridades planteó cinco líneas estratégicas de cara al presupuesto, teniendo en cuenta los lineamientos de Gobierno, donde el Presidente planteó al asumir su mandato, como una de las prioridades principales, la erradicación de la indigencia y la disminución de la pobreza.

El presupuesto se elaboró como tratando de cumplir con esos objetivos planteados. Entonces en el incremento presupuestal se apuntó a las siguientes líneas estratégicas:

- Transferencias monetarias
- Programas socio educativos para trabajo y emprendimientos productivos
- Inclusión a la educación
- Sistemas de cuidados (niños, mayores adultos y discapacitados)
- Mejoramiento de la vivienda y el hábitat, que se realiza en coordinación con Plan Juntos.

La economista agrega que del incremento presupuestal, el 60% se va a destinar a duplicar el monto de subsidios a los indigentes a través de la tarjeta magnética; el 20% es para la línea de Uruguay trabaja y emprendimiento productivo y el resto del incremento para reforzar el apoyo a la familia, educación, gastos de funcionamiento, etc.

Cada Director Nacional realiza su presupuesto y después en la Dirección de Secretaría junto con la División de Planeamiento, Presupuesto y Financiera, van realizando los ajustes pertinentes para que se adapte lo que se pidió, con lo que realmente fue aprobado. Los mismos son armados con bastante detalle, tienen los objetivos de cada Dirección, las metas y las actividades que van a realizar.

La División de Planeamiento, Presupuesto y Financiera, donde actualmente trabajan tres funcionarios, depende jerárquicamente del Área Financiero Contable. La misma fue creada para realizar tareas específicas en lo que tiene que ver al proceso de planeamiento y presupuesto, pero dependiendo de la demanda de trabajo, en ocasiones, colabora con otras áreas.

Por lo ya mencionado, el MIDES se creó para trabajar en coordinación con otros organismos, motivo por el cual se trabaja con una mirada transversal y no le fue difícil elaborar el presupuesto con la definición de las áreas programáticas. Además, le sirvió en la utilización de las mismas, el hecho de participar desde su diseño, porque fue uno de los ministerios pilotos (siendo también en sus inicios el MSP), donde AGEV y el MEF trabajaron para definir las áreas, los objetivos, los programas y se probó su funcionamiento.

La economista considera que las áreas programáticas son muy buenas, éstas favorecerían a mejorar la visualización de la gestión pública y a tomar decisiones cuando los recursos son escasos.

Plantea además que el compartir recursos es algo muy relativo. Entiende que cada organismo solicitó el dinero que necesitaba para cumplir con sus metas dentro del programa que participa, para contribuir dentro de su competencia al logro del mismo. Agrega que se debe coordinar y que alguien se tiene que hacer responsable de que se esté gastando bien y en los objetivos que se plantearon.

Si se dieron, por ejemplo, 10 millones de pesos para cumplir con un determinado programa, se debe controlar, se tiene que exigir, ya que se hizo un compromiso con la ley, con el Parlamento y con todo el país. Compromiso que se debe cumplir y si no se cumple se actuará en consecuencia (se disolverá el programa, le sacaran los recursos, etc.).

La economista reflexiona que la elaboración del presupuesto es una tarea que necesita coordinación y lleva tiempo. Para este presupuesto el mismo fue muy corto, no tuvo tiempo de coordinar con los Directores. Éstos entregaron sus propuestas y se excedieron de los recursos que se disponían. Ella tuvo tiempo de negociar con algunos directores dentro de las líneas de Gobierno, pero le hubiese gustado poder hacerlo con todos antes de la presentación del incremento presupuestal. Ahora tiene que llegar a un acuerdo con los directores según los ajustes que se tuvieron que realizar. Con unos ya pudo discutir, pero con otros no ha podido comunicarse. Ellos piensan, entonces *“lo que pedí está aprobado”*, pero no es así.

También la Eca. Graciela Mazzuchi agrega que antes de que los directores planteen su propuesta *“se tendría que discutir más por el objetivo que por la plata”*. Esto sería definir si los programas, objetivos y metas planteados son realmente alcanzables o si se tendrían que acotar unos, jerarquizar otros, para tener resultados reales.

La economista continúa su reflexión diciendo que la elaboración del presupuesto está mal pensada, considera que no se puede hacer un Presupuesto Quinquenal en el mismo período que asumen las autoridades porque las mismas no tienen aún un conocimiento suficiente de la institución y tienen que pensar en escaso tiempo un presupuesto para cinco años. Plantea que tendría que ser pensado al año siguiente de la asunción de las autoridades; así las Rendiciones de Cuentas tendrían menos correcciones.

“El presupuesto quinquenal es caótico por definición y va a ser siempre así hasta que no cambien los hechos”.

Durante la ejecución del presupuesto, la División de Planificación y Presupuesto realiza el control, mediante la utilización de planillas excel donde a las áreas, los programas, los objetivos y las metas que figuran en la planificación presupuestal se le agregan las actividades de cada Dirección. Cada vez que llega un expediente, con el dinero que se afectó, y lo que falta por afectar, la misma se va modificando y completando. Cada tres meses ésta se controla y se hace el seguimiento, y si es necesario se realizan ajustes.

También existe una Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (la economista comenta que los otros Ministerios no cuentan con una) que está presente desde el diseño de los programas y realiza un seguimiento de las metas a través de indicadores. Cada vez que se quiere formular un nuevo programa, se discute con esta unidad, para decidir cómo se va a medir, cuáles son las metas y cuáles son los objetivos, con el propósito de que si están mal definidos se reformulen para permitir su medición.

Como forma de ilustrar lo expuesto en las distintas áreas entrevistadas, sobre la planificación y el presupuesto, se presenta un cuadro resumen donde se describen los aspectos positivos, las carencias y las reformas a implementar en estos temas.

Tabla 3 Cuadro resumen de la Planificación y Presupuesto según las áreas entrevistadas

Área de Coordinación	Aspectos positivos	<ul style="list-style-type: none"> *Se trabajó muy seriamente sorteando la crisis del país. *Mejora en la definición de objetivos estratégicos. *Se evalúan los resultados con las Rendiciones de Cuentas. *Coordinación y trabajo en equipo. *Estudio del Gasto Social. *Cursos de capacitación e innovación en software.
	Carencias	<ul style="list-style-type: none"> *No hay un verdadero presupuesto por programas. *Existen criterios de presupuestar no responsables. *La capacitación la realiza el propio Estado. *Hay Ministerios no tan organizados como otros. *El control en los Entes del art 220 es menos exigente debido a su autonomía funcional. *Existencia de organismos que se deben modernizar y tienen mala administración y provecho de los recursos. *Falta medir los resultados con indicadores.
	Reformas a implementar	<ul style="list-style-type: none"> *Áreas programáticas. *Unidades de Planificación Estratégica en todos los organismos estatales. *Romper con las chacras. *Obtener de acuerdo a las metas y objetivos, productos e indicadores de resultados.
AGEV	Aspectos positivos	<ul style="list-style-type: none"> *Creación de AGEV para detectar debilidades institucionales. *Avances en la planificación estratégica. *Definición de indicadores de gestión. *Está incorporado en los mandos medios (permanentes en los organismos) el tema de la planificación estratégica. *Se trabaja en ocho ministerios con sistemas de información y se crean las UPEs.
	Carencias	<ul style="list-style-type: none"> *Se ha trabajado más en unos temas que en otros por cambios institucionales y de autoridades. *Elaboración presupuestal muy detallada. *En este año existió un atraso en la toma de autoridades de los Org. del art.220 dificultando el trabajo. *Autoridades nuevas que deben conocer las organizaciones, sindicatos que demandan y escaso tiempo para que la OPP brinde el apoyo suficiente. *Cargos de alta conducción de las UPEs sin cubrir. *La clasificación por programas se confunde con la clasificación institucional. *Falta de capacidades generadas en la mayoría de las instituciones para formular indicadores. *Es difícil romper con la lógica institucional para pasar a una lógica transversal.
	Reformas a implementar	<ul style="list-style-type: none"> *Modernización del Estado. *Gestión por resultados. *Evaluación de Políticas Públicas a través de indicadores. *Cambios en la forma de presupuestar y definición de programas que permitan medir resultados. -Áreas Programáticas. *Sistemas de información en todos los ministerios para luego usar indicadores. *Buena comunicación de para qué existe el ente y luego trabajar con los LEGs.

MEF	Aspectos positivos	<ul style="list-style-type: none"> *Existencia de nuevos softwares. *Reformas en la implementación de la planificación estratégica. *Está exigiendo más información a los organismos para pedir un crédito adicional para encauzar los recursos. *Por lo general, el personal que trabaja en presupuesto es el mismo desde hace tiempo. Existen algunos muy responsables y eficientes.
	Carencias	<ul style="list-style-type: none"> *No hay un verdadero presupuesto por programas, la clasificación por programas se confunde con la institucional. * El espacio fiscal es limitado y las necesidades son muchas. *En la etapa de ejecución se plantean los problemas de la formulación. *El Estado no tiene una cultura planificadora y se hace dificultoso elaborar un presupuesto que es quinquenal. *Se confunde el crédito financiero con la disponibilidad financiera. *Existen normas inflexibles para la aplicación de la planificación estratégica. *Falta de definición de indicadores de resultados y de gestión en algunos organismos. *Existen funcionarios que no son responsables ni eficientes.
	Reformas a implementar	<ul style="list-style-type: none"> *Verdaderos programas de acción que estén atados a resultados y objetivos que permitan medir la eficiencia del Estado. -Áreas Programáticas. *Agilizar las trasposiciones a través de programas que transverzalicen Incisos.
ANEP	Aspectos positivos	<ul style="list-style-type: none"> *Las personas que trabajan actualmente en el área de presupuesto de las Unidades Ejecutoras, por lo general, lo hacen desde hace tiempo, teniendo la experiencia suficiente en el tema.
	Carencias	<ul style="list-style-type: none"> *No se logró implementar en todas las Unidades Ejecutoras las Unidades de Planificación. *Designación de las autoridades muy tardía que llevó a atrasos para la elaboración y presentación del presupuesto. *Escaso tiempo para definir la misión, visión y los objetivos para una planificación estratégica. *En la actualidad se está trabajando más con lo que sería el presupuesto tradicional que con la utilización de la técnica de la planificación estratégica. *Cuando se intentó recurrir a la planificación estratégica, no fue utilizada correctamente por no seguir con la metodología. *Las áreas programáticas son un cambio en la forma de presentar el presupuesto, de agrupar los gastos y no un cambio en la sustancia del mismo. *Las capacitaciones son esporádicas y el personal nuevo debe aprender con la práctica.
	Reformas a implementar	<ul style="list-style-type: none"> *Unidades de Planificación que se dediquen exclusivamente a la planificación y el presupuesto. Que se cuente con personal adecuado en éstas.

MIEM	Aspectos positivos	<ul style="list-style-type: none"> *Se cuenta con un buen respaldo y apoyo permanente de AGEV y del MEF. *Creación de áreas programáticas y programas. *La planificación estratégica está instalada.
	Carencias	<ul style="list-style-type: none"> *La CGN es un organismo que controla la ejecución y no ha tenido mucha participación en la elaboración del presupuesto. *La capacitación fue escasa y debería haber sido distinta la forma y el contenido de lo que se comunicó. *Al 11 de agosto del presente año no se ha definido la porción del espacio fiscal que le corresponde. *Se comienza tarde en la elaboración del presupuesto. *La Unidad de Planificación Estratégica del MIEM no está en funcionamiento y el cargo de gerente de planificación está acéfalo. Al no contar con esta Unidad todo se nuclea en la División Contaduría quien además debe realizar sus funciones. *En el Ministerio lo que falta es gente, y el promedio de edad es alto. *En la transversalidad no se observan los mecanismos para llevar a la práctica el compartir recursos entre Incisos. *En la planificación estratégica falta el involucramiento de toda la gente, maduración y práctica.
	Reformas a implementar	<ul style="list-style-type: none"> *La capacitación debe ser más directa, tal vez con el planteo de talleres participativos. *Planificación estratégica como herramienta continua.
MIDES	Aspectos positivos	<ul style="list-style-type: none"> *Tiene vinculación con otros ministerios y organismos para la aplicación de políticas sociales. *Existe una consultoría que está trabajando para la mejora de la gestión. *Cuenta con una División de Planificación y Presupuesto específica para el tema. *Existe una Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo que formula indicadores y realiza seguimientos de los programas. *Como participó desde sus inicios no le es difícil trabajar con áreas programáticas.
	Carencias	<ul style="list-style-type: none"> *No hubo relación con CGN. *Débil en la parte organizacional. *El tiempo de elaboración del presupuesto fue muy corto y no se pudo coordinar adecuadamente con los Directores Nacionales. *No se puede hacer un Presupuesto Quinquenal en el mismo período que asumen las autoridades porque las mismas no tienen aún un conocimiento suficiente de la institución y tienen que pensar en escaso tiempo un presupuesto para cinco años.
	Reformas a implementar	<ul style="list-style-type: none"> *Plantea que el Presupuesto tendría que ser pensado al año siguiente de la asunción de las autoridades; así las Rendiciones de Cuentas tendrían menos correcciones y las autoridades tendrían más tiempo para conocer la institución que dirigen.

3.7)- Existencia de las Unidades de Planificación Estratégica (UPEs)

Debido a que en la investigación se observó que en el MIEM la Unidad de Planificación Estratégica no estaba en funcionamiento y el cargo de alta conducción estaba acéfalo; se procedió a realizar una encuesta a los ocho ministerios donde se hace referencia a la creación de las mismas en el artículo 14 de la Ley 18.362 de la Rendición de Cuentas del año 2007.

De las mismas se obtuvo la siguiente información:

- En el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), en el Ministerio de Salud Pública (MSP) y en el Ministerio del Interior (MI) las UPEs están creadas y en funcionamiento.
- En el MVOTMA aunque está en funcionamiento la Unidad no tiene el cargo de alta conducción y funciona, desde abril del presente año, de forma integrada al Área de Calidad y Gestión del Cambio y Mejora Continua, que si tiene la gerencia.
- En el MI se realizó un área más completa, debido a las características particulares del Ministerio y de sus necesidades en ese momento (2007), llamada Área Política Institucional y Planificación Estratégica (APIPE), integrada por dos cargos de alta conducción (gerencia y subgerencia) y con una dependencia de seis divisiones. Actualmente el área sufrió una fragmentación donde tres de las divisiones pasaron a depender de distintas jerarquías.
- En el MIEM la UPE no está en funcionamiento debido a que el cargo de alta conducción está acéfalo. El área que si está instalada, desde mediados del 2009, es la de Calidad y Gestión del Cambio y Mejora Continua, que también fue creada en virtud del fortalecimiento institucional establecido en la Ley de Rendición antes mencionada. En el Presupuesto 2010-2015 la misma solicitó los recursos para poder cumplir con los programas propuestos.
- En el 2009, en el Ministerio de Educación y Cultura se designó a través de concurso el cargo de Mejora Continua, pero aún la Unidad de Mejora Continua no está en funcionamiento al igual que la UPE.

- En el Ministerio de Relaciones Exteriores se solicitaron los recursos para la creación de la UPE en la Ley de Presupuesto 2010-2014.
- En el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se hicieron los llamados para crear los cargos para integrar la UPE, pero el mismo fue desierto. La encuestada considera de que no se realizará un nuevo llamado.
- En el Ministerio de Ganadería se logró cubrir los cargos de alta conducción y se integró la UPE, pero en este período la misma fue disuelta. La encuestada no realizó referencia a los motivos de tal disolución. Actualmente se encuentra trabajando un funcionario de la OPP con similares funciones.
- Todos los encuestados manifiestan de que la creación de esta Unidad contribuye a una mejor planificación en el Ministerio y que sería útil para la elaboración del presupuesto, pero dependiendo del funcionamiento de la misma y de los resultados obtenidos.

Por último se realiza un análisis de datos y se ilustra con un gráfico las situaciones constatadas, a efectos de mejorar la visualización de los resultados obtenidos en las encuestas efectuadas.

	Nº de Ministerios	%
UPE funcionando	3	37,5
UPE no funcionando	5	62,5
Total	8	100

	UPE funcionando		UPE no funcionando		Total	
	Nº Ministerios	%	Nº Ministerios	%	Nº Ministerios	%
Con cargo creado	2	67	2	40	4	50
Sin cargo creado	1	33	3	60	4	50
Total	3	100	5	100	8	100

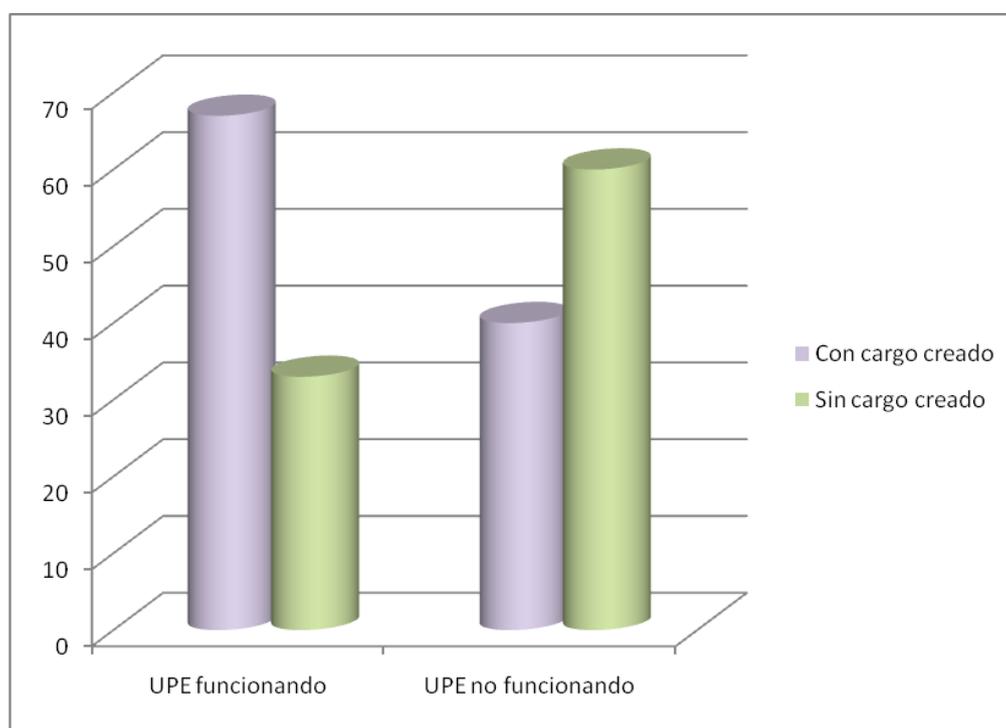


Ilustración 7 Situación de las UPEs

De los ocho Ministerios un 62,5% no cuentan con las UPEs aunque en el 40% de ellas (2 Ministerios) se encuentran creados los cargos de alta conducción. Esta situación se debe a que en un Ministerio el cargo se encuentra acéfalo y la UPE no fue creada y en el otro la UPE funcionó un tiempo pero actualmente fue disuelta y las personas fueron reasignadas dentro del Ministerio.

Ahora bien, solo en el 37,5% de los Ministerios las UPEs están funcionando, pero un 33% (1 Ministerio) no tiene el cargo de alta conducción. Su funcionamiento se debe a la Unificación con el Área de Calidad y Gestión del Cambio y Mejora Continua.

CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 4)- Conclusiones y Recomendaciones

Con motivo de lograr una mejor visualización y comprensión de este capítulo, las conclusiones se agruparon en seis ítems que se describen seguidamente. Por el mismo motivo, se entendió conveniente que las recomendaciones se realizaran conjuntamente a las conclusiones que le dieron su origen.

4.1)- La estructura organizativa estatal

Desde el período anterior de Gobierno, la OPP ha realizado avances con el objetivo de recuperar la implementación de la planificación estratégica, elaborando para ello una Guía Metodológica y realizando capacitaciones que apoyen a los Incisos y a las Unidades Ejecutoras. Se considera que esto es favorable ya que contribuye con herramientas para elaborar un presupuesto más responsable. Pero el mismo es un proceso lento, que implica realizar un cambio cultural y en la manera de planificar que tienen los organismos públicos desde hace décadas.

Con esta implementación lo que se pretende es superar las debilidades que presenta la elaboración del presupuesto, donde se sigue utilizando, a entender de los entrevistados, algunos conceptos definidos para la técnica tradicional, cuyas características aparecen, junto a las técnicas modernas, en un cuadro realizado en el marco teórico.

Según la definición de Loera vista en el marco teórico, para llevar adelante una planificación estratégica, al ser un proceso colectivo, se necesita la amplia participación de diversos actores. Además en la Guía Metodológica de la OPP se plantea como requisito mínimo para la

planificación estratégica la existencia de un compromiso de la dirección, el cual se debe lograr tanto a nivel político como organizacional.

Por todo lo dicho anteriormente se considera que el Área de Coordinación General de Presupuesto Público es fundamental. Esto se debe a que en ella se realiza una coordinación entre la Dirección de la OPP y los organismos intervinientes en la elaboración presupuestal. Así como también es importante que el cargo que dirige a dicha área, sea ocupado por un técnico (profesional: contador público), cuando existe una autoridad política, Director de la OPP, que no tiene dicha formación.

Desde mediados de julio hasta la presentación del Proyecto de Presupuesto Nacional al Parlamento (31 de agosto) el cargo del Área de Coordinación quedó acéfalo, perjudicando el proceso de elaboración del mismo, debido a que desde sus inicios había intervenido una persona con alta experiencia, que no pudo culminar su labor.

Por otro lado se considera que la creación de AGEV fue muy favorable debido a que esta área, desde sus inicios, ha llevado adelante reformas para lograr una mejor gestión estatal, apuntando a la modernización del Estado. La misma también ha contribuido, junto con el MIDES, a tener por primera vez en el Uruguay un Reporte Social (2009) que informe a la ciudadanía sobre las características sociales del país.

Dentro del trabajo de investigación se pudo observar que es un área que ha tenido mucha participación, al igual que la Unidad de Presupuesto del MEF, en el proceso de elaboración de este presupuesto, buscando alcanzar, a largo plazo, la medición de resultados a través de la construcción de indicadores.

AGEV tiene un gran desafío como institución, va a tener que proporcionar los indicadores adecuados para el logro de sus objetivos. Pero antes, según se plantea en el marco teórico haciendo referencia a los requisitos mínimos de viabilidad de la planificación estratégica, se deberá asegurar la existencia de buenos sistemas de información en los Incisos, logrando información ordenada y sistematizada que posibiliten elaborar indicadores para medir y evaluar los resultados. Para conseguir esto, deberá estar capacitada para interpretar lo obtenido y en base a ello tomar las decisiones y realizar las reformas institucionales que sean necesarias.

Adicionalmente se entiende que la idea, impulsada por AGEV, de instalar UPEs en ocho Ministerios, a través de la Ley de Rendición de Cuentas del año 2007, fue muy positiva porque se comparte la opinión de los entrevistados que su existencia hubiera ayudado a una mejor planificación y servirían como soporte al presupuesto. Pero

lamentablemente el 62,5 % (5 Ministerios) de estas unidades no están actualmente en funcionamiento.

Se entiende que sería muy favorable seguir insistiendo en la creación de las UPEs o de áreas específicas para la planificación y el presupuesto, que estén integradas por personas capacitadas que sean funcionarios permanentes, que sirvan como apoyo a las autoridades entrantes y a un mejor funcionamiento de toda la Institución. Mientras no existan estas áreas específicas es importante que se designen personas que hagan las tareas pensadas para estas unidades.

Igualmente sería conveniente la existencia, como se encuentra en el MIDES, de un área de evaluación y monitoreo que se encargue de medir los resultados y realice seguimientos de los avances para la toma de decisiones oportunas. Estas unidades tendrían que estar en permanente contacto con la OPP, la ONSC y el MEF para que se trabaje de forma uniforme y se creen sistemas de control y evaluación, para la mejora continua, así como también sistemas de información que comuniquen a toda la ciudadanía los resultados obtenidos y se puedan elaborar estudios periódicos del Gasto Público.

4.2)- La vinculación entre organismos

En el trabajo de investigación se pudo observar la existencia de una muy buena comunicación y coordinación entre los organismos que llevan adelante la elaboración presupuestal (Área de Coordinación General de Presupuesto Público, AGEV Y Unidad de Presupuesto del MEF), considerando que esto es muy positivo; pero de las entrevistas realizadas, no surge que haya vinculación de AGEV y el Área de Coordinación con el Área de Estrategia y Desarrollo (las tres áreas pertenecientes a la OPP) para elaborar el Presupuesto Nacional. El Área de Desarrollo, como ya se mencionó en el trabajo de investigación, se encarga de una planificación más a largo plazo. El plan estratégico, como lo menciona la Guía Metodológica, tiene una visión de largo plazo y se concreta mediante una serie de planes de acción de más corto plazo. Por tal motivo, estas tres áreas deberían estar en permanente comunicación y coordinación, para que exista una conexión con la planificación de corto y largo plazo. Sería necesario crear los mecanismos de coordinación, uniendo el largo plazo con el corto, para elaborar una planificación estratégica más consciente y con una proyección pensada hacia el futuro.

Además, teniendo en cuenta que la evaluación es un proceso continuo que debe acompañar todo el proceso presupuestal, AGEV

debería trabajar en coordinación con la AIN y con el Tribunal de Cuentas para que se eviten ciertos resultados y se reafirmen otros. Todo esto llevaría a lograr un presupuesto más transparente, donde los ciudadanos puedan visualizar que los recursos, que mayoritariamente son aportados por ellos, se utilizan de forma eficaz y eficiente por el Gobierno.

Como ya se hizo referencia, el MEF tuvo muy buena participación en la formulación de presupuesto y se entiende favorable la permanente coordinación existente con la OPP. Pero de la investigación surge que los Ministerios no notaron la presencia de la CGN (Unidad Ejecutora del MEF) en esta etapa. En el marco teórico se señala que esta UE tiene como uno de sus cometidos participar en la elaboración del presupuesto. Se comparte con los entrevistados, entonces, que es importante su participación debido a que este organismo es luego, parte esencial en el control de la ejecución.

Por último, para llevar adelante la elaboración presupuestal es necesaria la vinculación no solo de los organismos mencionados up-supra, sino que además debe haber un buen vínculo y coordinación de éstos con los Incisos del Presupuesto Nacional. De las entrevistas surge que hay una buena coordinación con los organismos de la Administración Central; pero es más difícil realizar la misma con los Organismos del art.220 de la Constitución, debido a su autonomía funcional referida en el marco teórico.

Algunos de los entrevistados manifestaron la pretensión de que en un futuro pueda haber una mayor conexión con los entes del art.220; idea esta que se comparte porque se entiende que son organismos que manejan fondos públicos al igual que los organismos de la Administración Central. Además, para el caso particular de la ANEP, surge que para la elaboración de este presupuesto, debido al escaso tiempo para su formulación, se trabajó más con un criterio tradicional que con la utilización de la técnica de la planificación estratégica, no tomando en cuenta los nuevos lineamientos impartidos desde OPP y MEF.

4.3)- Capacitación

No es solo importante la coordinación y participación de los distintos organismos estatales, sino que Rial en su libro sobre el PPP, plantea además la importancia de la capacitación, la cual tiene que ser continua y a todos los niveles de la organización, logrando así un correcto manejo de la técnica y una adecuada adhesión de los funcionarios.

Para la elaboración de este presupuesto AGEV realizó talleres de capacitación en forma conjunta con el área de Presupuesto Nacional de OPP, con la participación además del MEF. La misma se centró en la implementación de las áreas programáticas y de los nuevos softwares que hacen más fluida la comunicación entre los Incisos.

La ONSC cuenta con una escuela de capacitación donde se realizaron los cursos para la implementación de los nuevos sistemas informáticos referidos en el párrafo anterior; pero de las entrevistas no surge una participación práctica de esta oficina en las capacitaciones. Para las mismas no hubo un involucramiento real de dicha institución.

Se recomienda que en un futuro sean más aprovechados los recursos y la existencia de esta escuela, para tener una formación permanente de los funcionarios estatales y así lograr una mayor motivación e involucramiento en los cambios que se van implantando. Se entiende que lo mencionado contribuiría a un cambio cultural, que tanto se busca, para lograr una adecuada planificación estratégica y proceso presupuestal.

Por otro lado, se observa la necesidad de que las universidades de nuestro país contemplen la capacitación más completa en administración pública, debido a que es el propio Estado el que termina realizando esta formación, destinando recursos y tiempo que pueden ser utilizados para otros fines.

4.4)- Áreas Programáticas

Como se mencionó anteriormente, en este año las capacitaciones se centraron en la presentación de nuevos softwares y en un manual para realizar un cambio en la formulación presupuestal con la implementación de las áreas programáticas y programas. Analizando los hechos se entiende que se busca cumplir más adecuadamente con los principios presupuestales, mencionados en el marco teórico, de programación, flexibilidad y claridad. De esta manera la programación del mismo será más adecuada, con la existencia de verdaderos programas, que no se confundan con las unidades organizativas y de que en ellos se elaboren los objetivos, metas e indicadores para la evaluación de los resultados y de la política pública; temas estos, donde los entrevistados manifiestan que Uruguay está débil y hay que seguir profundizando. También lo que se intenta es flexibilizar y que los distintos incisos que integran un programa puedan compartir recursos a través de las trasposiciones que sean más fáciles de realizar. Actualmente es posible pero los mecanismos

son más rígidos. Esta nueva formulación intenta tener una mejor organización del presupuesto, facilitando la claridad, debido a que se definen objetivos y metas a cumplir dentro de los programas y las áreas programáticas ya definidas.

Cabe señalar que gran parte del gasto es inamovible, entonces con las áreas programáticas es difícil que se puedan implementar cambios profundos en la utilización de los créditos presupuestales entre distintos Incisos. Asimismo los organismos no visualizan aún cuáles van a ser los mecanismos para que los distintos Incisos que pertenecen a un mismo programa, compartan recursos y no se dupliquen éstos. Es un proceso que lleva tiempo porque implica el pasaje de una lógica institucional a una lógica transversal.

Se entiende que para lograr que los cambios, mencionados up-supra, sean permanentes deben reformularse los procesos y las normas que los sustenten. Pero como las normas siguen siendo las mismas y son rígidas, el obstáculo a la reforma es importante.

Se plantea el peligro también, de que en un cambio de Gobierno las autoridades nuevas no compartan lo formulado y se realice un retroceso. Cabe recordar que en el marco teórico se hizo referencia a la incidencia política que existe en el presupuesto, donde se menciona que es necesario que el mismo sea discutido y acordado en este ámbito debido a que están involucrados diversos actores con múltiples intereses.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, se considera que los cambios deben ser acompañados por una concientización de todas las autoridades (sin importar el partido político) de que lo que se pretende es avanzar hacia un presupuesto más adecuado y de que los mismos deben ser realizados con nuevos procesos y normas, apuntando a una mejor gestión pública.

4.5)- Período de elaboración presupuestal

Según los principios presupuestales de precedencia y periodicidad, el presupuesto se debería elaborar en un período previo al inicio del nuevo gobierno y para un período de tiempo razonable, el cual no puede ser muy extenso debido a que es difícil hacer adecuadas proyecciones, pero tampoco puede ser muy corto debido a que su formulación es un proceso que lleva tiempo y no sería beneficioso. En el Uruguay cuando asume un nuevo Gobierno se comienza a trabajar con el Presupuesto Quinquenal del período anterior, no cumpliendo así con el

principio de precedencia. Además el mismo se anualiza a través de Rendiciones de Cuentas para subsanar el no cumplimiento del principio de periodicidad.

Los entrevistados no manifiestan una disconformidad respecto al hecho de que en el primer año de Gobierno tengan que utilizar el presupuesto del período anterior, pero si plantean que el tiempo de formulación es muy corto para planificar un presupuesto para los próximos cinco años. Los argumentos planteados por ellos son:

- ✓ El Presupuesto Nacional se debe comenzar a elaborar inmediatamente a la asunción de las autoridades de Gobierno. Pero todo cambio de Gobierno implica la existencia de autoridades nuevas, quienes antes de tomar decisiones, deben conocer los lineamientos y prioridades de Gobierno, el funcionamiento de su institución y sus necesidades, para elaborar un presupuesto adecuado. Lograr todo lo planteado es un proceso que lleva tiempo y dificulta el comienzo inmediato de formulación presupuestal acotando así los plazos.
- ✓ El Estado uruguayo no tiene una cultura planificadora, donde hace poco tiempo se quiere cambiar esta conducta aplicando una planificación estratégica. Entonces, esta carencia lleva a que se dificulte pensar en un presupuesto para un período tan largo, haciendo que durante su ejecución se detecten errores debido a la incorrecta elaboración y a que en las Rendiciones de Cuentas existan numerosas modificaciones al mismo.
- ✓ Un importante número de los Incisos no cuentan con una unidad específica de planificación y presupuesto; generalmente la elaboración presupuestal se realiza en el área financiero-contable, quien además tiene que realizar variadas tareas. Todo esto lleva a que el tiempo dedicado a la formulación del presupuesto sea más corto.

De lo expuesto en el párrafo anterior se entiende que en el primer año de Gobierno es muy difícil contar con un presupuesto ya formulado, debido a que como se dijo anteriormente el mismo involucra autoridades a nivel político que deben conocer la institución. Pero si se recomienda que se comience a elaborar lo más pronto posible, luego de asumidos los cargos de Gobierno, para dejar más plazo para su creación.

También se considera necesario que se realicen los presupuestos para períodos más cortos; entonces en un período de Gobierno, que son de cinco años, existieran, por ejemplo, tres presupuestos. Esto permitiría una elaboración precedente; no en el primer presupuesto, porque este sería acompañado con el primer año de Gobierno, pero si en los

presupuestos siguientes, debido que se podría formular con antelación y las autoridades tendrían un período más aceptable en el conocimiento de sus funciones. Esto favorecería que las proyecciones de la utilización de los recursos se hicieran de forma más acertada al ser mejor planificados y para un período más corto, logrando que no se cometan tantos errores.

Según lo planteado las Rendiciones de Cuentas serían más un instrumento de evaluación de logros y no tanto un mecanismo de corrección de desvíos.

Se tiene presente de que esta manera de formulación, propuesta anteriormente, la aplican los entes comerciales e industriales y sería útil tomar su experiencia para evaluar sus ventajas y desventajas, permitiendo realizar los ajustes necesarios para una mejor implementación. Es sabido además que el período de aplicación del Presupuesto Nacional está establecido por la Constitución y para poder ser llevado a la práctica lo que se plantea, es necesario realizar una reforma. Pero igualmente se cree que conduciría a una mejor gestión pública dándole mayor flexibilidad al Estado uruguayo para adaptarse a un mundo competitivo y de vertiginosos cambios.

4.6)- Reflexiones finales

Si se hace una reforma en la formulación presupuestal, se debe realizar un cambio de las normas y de los procesos que lo acompañen. Los procesos deben generar buenos sistemas de información que permitan la aplicación de indicadores para realizar un control y evaluación de los resultados alcanzados. Este análisis debe permitir que exista transparencia en la gestión para que se logre informar a la ciudadanía, la que siempre va a demandar mayor calidad de servicio estatal. Ella actúa como un regulador político de una sociedad democrática. Además, los análisis de resultados, junto con las críticas impartidas por los diversos actores van a permitir a través de la toma de decisiones la retroalimentación del proceso presupuestal, logrando la mejora continua del Estado. Esta reforma también debe estar acompañada de una estructura organizativa que la sustente, con personal motivado y capacitado adecuadamente.

Se considera que sería muy positivo que en futuras investigaciones se analice si las reformas realizadas en la formulación del Presupuesto Nacional 2010-2014, favorecieron la ejecución del mismo para poder realizar una crítica constructiva que sirva como respaldo o como crítica a la gestión estatal.

BIBLIOGRAFÍA

5)- Bibliografía

- Arellano, David, (2001) *“Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos orientados a resultados: Límites del Gerencialismo en la Reforma Presupuestal”*. Argentina. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD.
- Azar, P., Bertino, M. et al, (2009) *“¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las Finanzas Públicas en el Uruguay del Siglo XX”*. Uruguay. Fin de Siglo.
- Castro, Andrés et al, (2001) Trabajo de investigación monográfico: *“El Presupuesto Público adecuado a una Gestión por Resultados”* orientada por la Cra. Martha Vidal.
- Echebarría, K y Mendoza, X. Capítulo 1: *“La especificidad de la Gestión Pública: El Concepto de Management Público”* en Losada, Carlos, (1999) *“De burócratas a Gerentes”*. USA. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Langa, E y Garaizábal, J.M., (1984) *“Diccionario de Hacienda Pública”*. España. Pirámide.
- Loera, Armando, (2004) *“La Planificación Estratégica en la Gerencia Social”*. INDES. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social. Versión Parcial.
- Olivieri, Alicia, (2001) *“Hacia la mejor técnica presupuestaria: ¿presupuesto por programas vs presupuesto base cero?”*. Disponible en: www.cdi.mecon.gov.ar.
- OPP (2010), *“Sistema de Planificación y Evaluación. Instructivo Conceptual”*. Disponible en: www.agev.opp.gub.uy.

- OPP, AGEV (2007-2009), “*Informe sintético de procesos y productos desarrollados en ministerios*”. Disponible en: www.agev.opp.gub.uy
- OPP, Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, (2005) “*Guía Metodológica de Planificación Estratégica*”. Disponible en: www.opp.gub.uy
- Rial, Lionel, (1981) “*El presupuesto por programas en el Uruguay: reseña y evaluación crítica*”. Uruguay. Ed. Dirección General de Extensión Universitaria -Universidad de la República.
- Rubio, Enrique, (2009), “*Memoria OPP, Actualización*”. Disponible en: www.opp.gub.uy
- Vidal, Martha, (2009) “*Gestión Financiera del Estado*”. Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria.

Prensa Digital y Páginas Web

- www.agev.opp.gub.uy
- www.elpais.com.uy (2010) “*Italiano: Mujica firmó el decreto de intervención*”.
- www.mef.gub.uy
- www.opp.gub.uy
- www.presidencia.gub.uywww.uruguayaldia.com (2010) “*Nuevo esquema para elaboración del Presupuesto*”.
- www.uruguayaldia.com (2010) *Lorenzo: “Presupuesto proyecta transformaciones”*

Leyes y Decretos

- Constitución de la República Oriental del Uruguay.
- Ley 17.930 Ley de Presupuesto Nacional (2005-2009).
- Ley N° 18.362 – Ley de Rendición de Cuentas 2007.
- TOCAF 1996, Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera y Normas Concordantes y Complementarias (Decreto 194/997 de 10 de junio de 1997).

ANEXOS

6)- Anexos

Anexo A: Entrevistas

A continuación se presentan las entrevistas realizadas a los distintos organismos estatales para realizar el trabajo de investigación.

Se destaca que las entrevistas se plantearon de forma abierta para que los entrevistados se sintieran en libertad de desarrollar los temas. Esto motivó a que algunas preguntas fueran realizadas en otro orden, que surgieran nuevas preguntas y de que otras no se realizaran por ya estar contestadas o por no corresponder su formulación.

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Área de Coordinación General de Presupuesto Público

Entrevista a la Cra. Diana Marcos

Fecha de la entrevista: 07/06/2010

1. Según la Memoria Anual de la OPP el cometido principal del Área de Coordinación es actuar como nexo entre la Dirección de esta Oficina y los organismos públicos; ¿cómo lleva a cabo este nexo?

2. También se menciona que es encargada de transmitir y asegurar la comprensión de los lineamientos emitidos desde la Dirección, ¿A través de qué mecanismos lo realiza?

3. Dentro de los departamentos de los diferentes organismos públicos, ¿a quién o a quiénes le imparte estos lineamientos?, ¿se realizan reuniones o capacitaciones con los funcionarios?

4. ¿Cómo trabaja con las otras áreas que integran la OPP (por ejemplo, AGEV, ÁREA DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN)?

5. ¿Cómo se lleva a cabo la coordinación con la ONSC y con el MEF?

6. En estos últimos años la OPP ha realizado cambios con el objetivo de recuperar la implantación de la planificación estratégica. ¿Actualmente se han observado mejoras en la planificación y presupuesto como consecuencia de esta implantación? ¿Existen carencias y/o trabas para una correcta implantación? ¿Cuáles son éstas?

7. ¿Cómo se realiza el control de las inversiones en obras públicas que los diversos organismos planificaron llevar a cabo?

8. ¿Y el control sobre gastos?

9. Por otro lado el Área de Coordinación analiza los avances en el cumplimiento de las metas estratégicas ¿cómo realiza los controles de estos cumplimientos?

10. ¿Cuáles son las medidas adoptadas por la Oficina si no se están cumpliendo con las metas definidas?

11. ¿Para realizar el control y evaluación del presupuesto se aplican procedimientos de monitoreo o se analizan los resultados a través de indicadores?

12. El Gobierno está anunciando nuevos lineamientos en materia presupuestal. ¿Qué sería lo más importante? ¿A qué apuntan estos nuevos lineamientos?

13. ¿Cómo se va a implementar? ¿Cuál es el motivo? ¿Qué dificultades ve para implantarlo? ¿Qué consecuencias lleva el no cumplimiento? ¿Hay algo previsto?

14. Durante la presentación del MEC denominada "Presupuestos públicos con perspectiva de Derechos Humanos", usted adelantó cuáles serán las áreas programáticas que se presentarán en el proyecto de Ley de Presupuesto y explicó brevemente su estructura. Puede explicar el motivo de la creación de estas áreas, ¿qué es lo que se busca alcanzar a corto o largo plazo?

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV)

Entrevista a la Cra. Janet López

Fecha de la entrevista: 21/07/2010

1. Pasado dos años de la creación de esta área dentro de la OPP y haciendo una evaluación general del desempeño de la misma, a su entender, ¿cuáles han sido las ventajas y desventajas de la creación de AGEV?

2. En la página web de AGEV se menciona que dentro de la misión de esta área, se encuentra la elaboración, implementación y evaluación de los planes estratégicos. ¿Cómo se lleva a cabo? ¿De qué manera se coordina con las etapas del presupuesto?

3. ¿Cuáles son las prioridades de AGEV para este nuevo período presupuestal?

4. ¿Cómo trabaja con las otras áreas que integran la OPP (por ejemplo, ÁREA COORDINACION GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, ÁREA DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN)?

5. ¿Cómo es su coordinación con otros organismos del Estado?

6. En estos últimos años la OPP ha realizado cambios con el objetivo de recuperar la implantación de la planificación estratégica. ¿Actualmente se han observado mejoras en la planificación y presupuesto como consecuencia de esta implantación? ¿Existen carencias y/o trabas para una correcta implantación? ¿Cuáles son éstas?

7. Su responsabilidad es evaluar la definición, validación y evaluación en el logro de metas para algunos aspectos presupuestales específicos. ¿Cómo lleva a cabo esta labor?

8. ¿Cuáles son las medidas adoptadas por esta área si no se están cumpliendo con las metas definidas?

9. Una de las líneas prioritarias de acción de AGEV se refiere al fortalecimiento de capacidades de la Administración Central para la planificación estratégica, la mejora de los procesos de asignación del gasto público y la evaluación de resultados. ¿Qué puede comentar al respecto sobre las acciones realizadas, los logros obtenidos y las dificultades que se han presentado en estos últimos años?

10. Para realizar la línea de acción mencionada anteriormente se han llevado a cabo tres fases: una fase de diagnóstico de las capacidades

ministeriales, una fase de desarrollo de soluciones prioritarias y una fase de implementación. ¿Todavía hay Ministerios que se encuentran en la fase de diagnóstico o no han comenzado con su diagnóstico? ¿Cuál es el motivo? ¿Cuáles han sido los principales problemas a solucionar?

11. El Gobierno está anunciando nuevos lineamientos en materia presupuestal. ¿Qué sería lo más importante? ¿A qué apuntan estos nuevos lineamientos? ¿Cómo se van a implementar?

12. Durante la presentación del MEC denominada "Presupuestos públicos con perspectiva de Derechos Humanos", la contadora Diana Marcos adelantó cuáles serán las áreas programáticas que se presentarán en el proyecto de Ley de Presupuesto y explicó brevemente su estructura. Sabemos que estas áreas fueron definidas en su área (AGEV) ¿Cuáles son éstas? ¿Cómo se definieron? ¿Cuál es el objetivo de su creación?

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Unidad de Presupuesto

Entrevista a la Cra. Susana Díaz

Fecha de la entrevista: 06/07/2010

1. ¿Cuál es su función dentro del MEF y de quién depende jerárquicamente?

2. ¿Cuál es su aporte en la elaboración del Presupuesto? ¿Y con quién se relaciona y/o trabaja dentro del MEF? ¿Y fuera de éste?

3. Dentro de los departamentos de los diferentes organismos públicos, ¿se realizan reuniones o capacitaciones con los funcionarios? ¿A qué funcionarios?

4. ¿Cuáles son las prioridades del MEF para este nuevo período presupuestal?
5. ¿Cómo se lleva a cabo la coordinación con la ONSC y con la OPP?
6. ¿Qué tipo de controles realiza el MEF sobre el Presupuesto Público? ¿Para realizar estos controles y la evaluación del presupuesto se aplican procedimientos de monitoreo o se analizan los resultados a través de indicadores?
7. ¿Cómo lleva el control del Gasto?
8. ¿Cuáles son las medidas adoptadas por el MEF si los organismos no están cumpliendo con lo previsto?
9. Se han venido realizando reformas en la manera de elaboración del presupuesto y en la implementación de la planificación estratégica, ¿cuáles han sido las ventajas y desventajas que ha observado de las mismas?
10. ¿Qué considera que se sigue haciendo de la misma manera y qué es lo que falta modificar todavía para mejorar?
11. El Gobierno está anunciando nuevos lineamientos en materia presupuestal. ¿Qué sería lo más importante? ¿A qué apuntan estos nuevos lineamientos? ¿Cómo se van a implementar?
12. Durante la presentación del MEC denominada "Presupuestos públicos con perspectiva de Derechos Humanos", la contadora Diana Marcos adelantó cuáles serán las áreas programáticas que se presentarán en el proyecto de Ley de Presupuesto y explicó brevemente su estructura. ¿Cuál es la intervención del MEF en estas áreas? ¿qué opinión tiene al respecto sobre las mismas?

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Área de Programación y Control Presupuestal de la ANEP

Entrevista al Cr. Mario Camps

Fecha de la entrevista: 30/07/2010

1. ¿Cuál es su función dentro de la ANEP y de quién depende jerárquicamente? ¿Hace cuánto tiempo que está en este cargo? ¿Sus cargos anteriores tenían relación al área presupuestal?
2. ¿En qué área de la ANEP se realiza el Proyecto de Presupuesto? ¿Cómo se realiza éste? ¿Y a dónde se envía el mismo después de su elaboración? ¿Cuál es su aporte?
3. ¿Con quién se relaciona y/o trabaja dentro de la ANEP? ¿Y fuera de ésta?
4. ¿En materia de formulación y ejecución del presupuesto, ha recibido algún tipo de formación o capacitación? ¿De parte de qué organismos? En su opinión ¿cómo ha sido la misma?
5. ¿De qué manera se capacita al personal que trabaja diariamente con el presupuesto?
6. Unos de los cometidos de su área es la de implementar, coordinar y realizar el seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto por programa de la ANEP (anual y de corto plazo) ¿Cómo se lleva a cabo? ¿Quién lo lleva a cabo? ¿Para realizar estos controles y la evaluación del presupuesto se aplican procedimientos de monitoreo o se analizan los resultados a través de indicadores?
7. ¿Qué medidas se toman cuándo se advierten desvíos?

8. La OPP imparte los lineamientos a los distintos organismos en materia presupuestal, ¿cómo se implementan los mismos en la ANEP?
9. ¿Cuáles son las prioridades del ANEP para este nuevo período presupuestal?
10. Se han venido realizando reformas en la manera de elaboración del presupuesto y en la implementación de la planificación estratégica, ¿cuáles han sido las ventajas y desventajas que ha observado de las mismas?
11. ¿Qué considera que se sigue haciendo de la misma manera y qué es lo que falta modificar todavía para mejorar en el planeamiento y presupuesto? ¿cuáles considera que son los motivos?
12. El Gobierno está anunciando nuevos lineamientos en materia presupuestal, definiendo las áreas programáticas que se presentarán en el Proyecto Ley de Presupuesto ¿Tiene conocimiento de las mismas? ¿Sabe cuáles involucran directamente a la ANEP? ¿Cómo se van a implementar? ¿Qué opinión tiene al respecto sobre las mismas?

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA

División de Contaduría y Finanzas

Entrevista a la Cra. Claudia Erramuspe

Fecha de la entrevista: 11/08/2010

1. ¿Cuál es su función dentro del MIEM y de quién depende jerárquicamente? ¿Hace cuánto tiempo que está en este cargo? ¿Sus cargos anteriores tenían relación al área presupuestal?

2. ¿En qué área del MIEM se realiza el Proyecto de Presupuesto? ¿Cómo se realiza éste? ¿Y a dónde se envía el mismo después de su elaboración?
3. ¿Cuál el aporte de su área en la elaboración del presupuesto?
4. ¿Con quién se relaciona y/o trabaja dentro del MIEM? ¿Y fuera de éste? (Organismos estatales, áreas y/o personas relacionadas)
5. ¿En materia de formulación y ejecución del presupuesto, ha recibido algún tipo de formación o capacitación? ¿De parte de qué organismos? En su opinión, ¿cómo ha sido la misma?
6. ¿De qué manera se capacita al personal que trabaja diariamente con el presupuesto?
7. La OPP a efectos del fortalecimiento institucional decidió crear en ocho ministerios, incluido el MIEM—por Ley de Rendición de Cuentas de 2007- los cargos de alta conducción de las Unidades de Planificación Estratégica, Calidad y Gestión del Cambio y Mejora Continua ¿Qué cambios ha observado desde su creación? (Aspectos positivos y negativos), ¿de qué manera la creación de esta Unidad ha contribuido al presupuesto?
8. En relación a los procesos y productos vinculados a la planificación en instancias de asignación del gasto, en el caso del MIEM, AGEV apoyó y orientó los ejercicios de definición de lineamientos estratégicos, objetivos prioritarios y definición de indicadores, así como la producción de informes de gestión para las sucesivas leyes de Rendición de Cuentas. ¿Qué opinión tiene al respecto?
9. AGEV ha desarrollado sistemas de información en ocho ministerios ¿Cuál ha sido la contribución dentro del MIEM para el presupuesto y la planificación estratégica?
10. La OPP imparte los lineamientos a los distintos organismos en materia presupuestal, ¿cómo se implementan los mismos en el MIEM?

11. ¿Cuáles son las prioridades del MIEM para este nuevo período presupuestal?

12. Se han venido realizando reformas en la manera de elaboración del presupuesto y en la implementación de la planificación estratégica, ¿cuáles han sido las ventajas y desventajas que ha observado de las mismas?

13. ¿Qué considera que se sigue haciendo de la misma manera en materia de planificación y presupuesto? ¿qué es lo que falta modificar todavía para mejorar? ¿cuáles considera que son los motivos?

14. El Gobierno está anunciando nuevos lineamientos en materia presupuestal, definiendo las áreas programáticas que se presentarán en el Proyecto Ley de Presupuesto ¿Tiene conocimiento de las mismas? ¿Sabe cuáles involucran directamente al MIEM? ¿Cómo se van a implementar? ¿Qué opinión tiene al respecto sobre las mismas?

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Dirección General de Secretaría

Entrevista a la Ec. Graciela Mazzuchi

Fecha de la entrevista: 01/09/2010

1. ¿Cuál es su función dentro del MIDES y de quién depende jerárquicamente? ¿Hace cuánto tiempo que está en este cargo? ¿Sus cargos anteriores tenían relación al área presupuestal?

2. ¿Cuáles son las prioridades del MIDES para este nuevo período presupuestal?

3. ¿Con quién se relaciona y/o trabaja dentro del MIDES con respecto al tema presupuestal? ¿Y fuera de éste?
(Organismos estatales, OPP, AGEV, CGN, ONSC, otros ministerios, áreas y/o personas relacionadas)
4. La OPP imparte los lineamientos a los distintos organismos en materia presupuestal, ¿cómo se implementan los mismos en el MIDES?
5. ¿En qué área o áreas del MIDES se realiza el proyecto de presupuesto? ¿Cómo se realiza éste? ¿A dónde se envía el mismo después de su elaboración? ¿Se realiza otras tareas aparte del presupuesto en dicha área o se especializa solo en el tema Presupuestal?
6. ¿En materia de formulación y ejecución del presupuesto, ha recibido algún tipo de formación o capacitación? ¿De parte de qué organismos? En su opinión ¿cómo ha sido la misma?
7. ¿Dentro del MIDES de qué manera se capacita al personal que trabaja diariamente con el presupuesto?
8. Se han venido realizando reformas en la manera de elaboración del presupuesto y en la implementación de la planificación estratégica, ¿Cómo se ha trabajado en el MIDES con respecto a este tema? ¿cuáles han sido las ventajas y desventajas que ha observado de dichas reformas?
9. ¿Qué considera que se sigue haciendo de la misma manera en materia de planificación y presupuesto? ¿Qué es lo que falta modificar todavía para mejorar? ¿Cuáles considera que son los motivos?
10. El Gobierno está anunciando nuevos lineamientos en materia presupuestal, definiendo las áreas programáticas que se presentarán en el Proyecto Ley de Presupuesto ¿Tiene conocimiento de las mismas? ¿Sabe cuáles involucran directamente al MIDES? ¿Cómo se van a implementar? ¿Qué opinión tiene al respecto sobre las mismas? ¿Cómo

considera que se van a compartir recursos entre los Incisos que comparten un mismo programa?

11. ¿Para realizar el control y evaluación del presupuesto se aplican procedimientos de monitoreo o se analizan los resultados a través de indicadores?

12. En caso de que los indicadores muestren desvíos, ¿cuáles son las medidas adoptadas al respecto?

Anexo B: Encuestas

Al realizar las encuestas se consideró primeramente la concurrencia a los distintos Ministerios involucrados. Pero por diversos motivos, por ejemplo: dificultad para encontrar personal que tuviera información sobre la existencia de estas Unidades, llevando más tiempo de lo previsto, se realizaron algunas encuestas de forma telefónica.

También se aclara que algunos de los entrevistados realizaron una descripción más detallada del tema, complementando la información solicitada en la encuesta.

Encuesta sobre la existencia de las Unidades de Planificación Estratégica (UPEs) en los Ministerios

Ministerio: _____

Área: _____ Funcionario: _____

Fecha: _____

	SI	NO
1- ¿Está creada en este Ministerio la Unidad de Planificación Estratégica?		
2- ¿Están designadas las personas para ocupar los cargos para ésta?		
3- ¿Está en funcionamiento dicha unidad?		
4- ¿Cree que la creación de esta unidad contribuye a una mejor planificación en el Ministerio?		
5- ¿Considera que su creación es útil para la elaboración del presupuesto?		

Observaciones: _____

Seguidamente se detalla información de los Ministerios visitados, de las áreas donde se consiguió información y de los funcionarios que se encuestaron.

Tabla 4 Datos referentes a las encuestas

Ministerio	Área	Cargo	Fecha
Ministerio de Industria, Energía y Minería	División de Contaduría Financiera	Directora de la División de Contaduría y Finanzas, Gerente Financiero: Claudia Erramuspe	11/08/2010
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Planificación y Mejora Continua	Gerente de Mejora Continua: Rosario Lucas	07/09/2010
Ministerio de Educación y Cultura	Gestión Documental	Encargada de Gestión Documental: Luján Corbo	07/09/2010
Ministerio de Relaciones Exteriores	Dirección General de Asuntos Técnicos	Director de Asuntos Técnicos: Mauro Mastelli	08/09/2010
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Dirección General de Secretaría	Adscripta a la Dirección General: Teresa Belveder	08/09/2010
Ministerio del Interior	Área Política Institucional y Planificación Estratégica (APIPE)	Director de Desarrollo Institucional: Alejandro Vila	09/09/2010
Ministerio de Ganadería	División de Recursos Humanos	Funcionaria de la División de Recursos Humanos: María del Huerto Irastorza	10/09/2010
Ministerio de Salud Pública	Planificación Estratégica	Gerente de Planificación Estratégica: Marcelo Estero	10/09/2010

Anexo C: Mesa Redonda: “Presupuestos Públicos con perspectiva de Derechos Humanos”



25-05-2010

Uruguay - La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura invita a participar de la Mesa redonda “Presupuestos Públicos con Perspectiva de Derechos Humanos”, a realizarse el jueves 27 de mayo, de 18:30 a 20:30 horas, en la Sala de Prensa de la Torre Ejecutiva, Plaza Independencia 710.

Integrarán la mesa redonda: Ricardo Ehrlich, Ministro de Educación y Cultura; Horacio Corti, Jurista argentino, miembro del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires; Diana Marcos, Coordinadora General del Presupuesto Público de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Andrés Blanco, Profesor de Derecho Financiero de la Universidad de la República; Carmen Artigas, Oficial Jurídico del Área de Derechos Humanos en el Desarrollo de CEPAL; Amerigo Incalcaterra, Representante Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos.

En momentos en que se inicia el proceso de elaboración del proyecto de Presupuesto Nacional parece oportuno poner de manifiesto la necesidad y conveniencia de incorporar la perspectiva de derechos humanos en su formulación.

Hoy se propone el Presupuesto Nacional como una de las principales herramientas para instrumentar el Plan de Gobierno. En este cambio en la forma de diseñarlo, la perspectiva de derechos humanos resulta insoslayable, en la medida en que se define la prioridad de las políticas a través de las asignaciones presupuestarias. En última instancia el Presupuesto Nacional es reflejo y concreción del abordaje de la construcción de políticas públicas.

Para recibir más información acerca de la actividad y coordinar entrevistas dirigirse a: Comunicaciones Paula Mosca Cel.: 099 55 40 62 pmosca@mec.gub.uy

Fuente: MEC - Uruguay

Anexo D: Sistema de Planificación y Evaluación.

INSTRUCTIVO CONCEPTUAL

Julio de 2010

Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1. Propósito del Documento.....	3
1.2. Información de Contacto.....	3
2. ESQUEMA METODOLÓGICO 2010 – 2014.....	4
2.1. Áreas Programáticas.....	4
2.2. Programas.....	5
2.3. Objetivo de Programa.....	6
2.4. Objetivos de inciso.....	6
2.5. Objetivos de unidad ejecutora (UE).....	7
2.6. Productos.....	7
2.7. Proyectos.....	8
2.8. Indicadores.....	9
3. ANEXO A: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA. ALGUNOS CONCEPTOS COMPLEMENTARIOS.....	10
3.1. ¿Qué es la Planificación Estratégica?.....	10
3.2. Fases de la planificación estratégica.....	10
3.3. Esquema de la planificación estratégica.....	11
3.4. Misión.....	11
3.5. Visión.....	13
4. ANEXO B: LA CADENA DE GENERACIÓN DEL VALOR PÚBLICO.....	15

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Propósito del Documento

Este Instructivo está dirigido a las personas que tienen bajo su responsabilidad las tareas de Planificación en cada Inciso, para apoyar el ingreso de información al Sistema de Planificación y Evaluación de OPP.

1.2. Información de Contacto

Por consultas relativas al ingreso de la información y solicitud de usuarios:

Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Área de Gestión y Evaluación del Estado

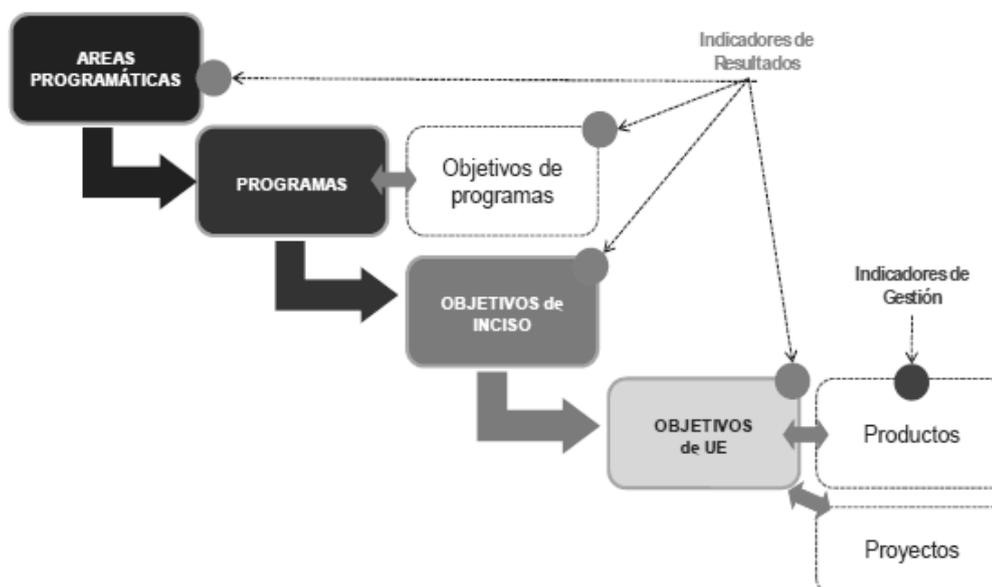
- Correo electrónico: gestion@agev.opp.gub.uy

Consultas relativas a problemas de funcionamiento del Sistema:

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Área de Gestión y Evaluación del Estado - Soporte de Sistemas.

- Teléfono: 908 80 23, int. 265. Correo electrónico: tipresupuesto@agev.opp.gub.uy.

2. ESQUEMA METODOLÓGICO 2010 - 2014



2.1. Áreas Programáticas

Las Áreas Programáticas (AP) representan las funciones que el Estado desarrolla, y que por su continuidad en el tiempo, trascienden los períodos de gobierno.

La clasificación del gasto público en AP refleja la finalidad a la que se destinan los gastos en el presupuesto, el fin último al que está orientado el gasto, y permite determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general. Permite concentrar los esfuerzos del gobierno en función de la obtención de resultados que sean prioritarios para la sociedad, a la vez que facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno.

Es un instrumento de lectura del presupuesto que permite al Parlamento y a la opinión pública analizarlo y evaluarlo desde una óptica diferente, enriqueciendo el debate y contribuyendo de manera constructiva a la definición de las políticas públicas. De este modo, la presentación del presupuesto se constituye en un elemento adicional de transparencia, que permite observar la materialización de los propósitos de gasto del gobierno, de acuerdo con las diferentes AP.

Lista de AP

1. Administración de Justicia
2. Asuntos Legislativos
3. Ciencia, Tecnología e Innovación
4. Control y Transparencia
5. Cultura y Deporte
6. Defensa Nacional
7. Desarrollo Productivo
8. Educación
9. Infraestructura, Transporte y comunicaciones
10. Medio ambiente y recursos naturales
11. Protección y Seguridad Social
12. Registros e información oficial
13. Salud
14. Seguridad Pública
15. Servicios Públicos Generales
16. Trabajo y Empleo
17. Vivienda

2.2. Programas

Programa presupuestal

Instrumento por el cual, según lo establecen los literales A) y B) del artículo 214 de la Constitución de la República, se distribuyen los gastos corrientes e inversiones y los escalafones y sueldos funcionales en cada Inciso. En otras palabras es el instrumento mediante el cual se realizan las asignaciones presupuestales.

Programa

Conjunto de actividades mediante las cuales se pretenden conseguir los objetivos propuestos a través de la generación de determinadas cantidades de producto en un determinado plazo de tiempo.

La definición de Programas presupuestales para el Presupuesto 2010-2014 que reúnen las características de ser transversales y tener un objetivo asociado, constituye el primer paso para que los mismos se asemejen a la definición de “Programas” en su sentido amplio.

Con el cambio mencionado se pretende dotar de sentido “programático” a los Programas Presupuestales, y vincular los recursos presupuestales con los Objetivos últimos que se espera lograr de su aplicación.

2.3. Objetivo de Programa

Los objetivos de Programas deben ser la expresión cualitativa de ciertos propósitos, claros y precisos, que se pretenden obtener mediante el desarrollo de acciones coordinadas, por parte de las organizaciones involucradas en el programa.

Un objetivo de Programa puede dar lugar a la formulación de uno o más Objetivos de Inciso.

2.4. Objetivos de inciso

Constituyen la expresión amplia y general de los resultados que el Inciso espera obtener en el mediano plazo (dos a cinco años); deben corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los Objetivos del Programa al cual contribuyen.

Estos Objetivos se definen en el marco de las prioridades estratégicas de política del gobierno y de la disponibilidad del crédito asignado en el Presupuesto.

Todos los Objetivos de Inciso deberán conformar el Plan Estratégico del Inciso.

Cada uno de ellos tendrá asociado al menos un Indicador con su Meta respectiva (valor esperado del indicador), que permita dar información acerca del grado de cumplimiento de dichos Objetivos.

Un objetivo de Inciso puede dar lugar a la formulación de uno o más Objetivos de Unidad Ejecutora.

2.5. Objetivos de unidad ejecutora (UE)

Constituyen la expresión amplia y general de los resultados que la UE espera obtener en el mediano plazo (dos a cinco años); deben corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los Objetivos del Inciso.

Estos Objetivos se definen luego de identificar los Objetivos de Inciso, ya que deben derivarse de los mismos. Por tanto, también deben ser consistentes con las prioridades de política y la disponibilidad de crédito asignado.

Todos los Objetivos de UE deberán conformar el Plan Estratégico de la UE. Cada uno de ellos tendrá asociado al menos un Indicador con su Meta respectiva (valor esperado del indicador) que permita dar información acerca del grado de cumplimiento de dichos Objetivos.

2.6. Productos

Los productos son los bienes o servicios que la UE proporciona a usuarios externos, y que surgen de la combinación de insumos.

En términos estrictos esta definición corresponde a los productos finales o externos, es decir, aquellos que son entregados a terceros (usuarios, beneficiarios), y de los cuales la UE es responsable de su generación y provisión.

Un punto clave para la asignación de recursos y la rendición de cuentas es saber definir cuáles son los bienes y/o servicios que las UE entregan a los usuarios externos.

Por contraposición también existen los productos intermedios o internos, los cuales se “consumen” al interior de las unidades ejecutoras con el objetivo de contribuir a la generación de los productos finales.

2.7. Proyectos

Desde el punto de vista presupuestal, los Proyectos son el instrumento por el cual se asignan los recursos presupuestales al interior de cada Programa. La aplicación de los recursos asignados a los Proyectos es lo que posibilita la generación de los Productos.

Los Proyectos pueden ser de dos tipos, según lo establece la ley N° 15.809:

Proyectos de Inversión y Proyectos de Funcionamiento.

Proyectos de Inversión

Los proyectos de inversión se refieren a la programación de determinadas realizaciones que signifiquen la formación de activos físicos, ya sea la ampliación o modificación de la capacidad instalada, así como la reposición parcial o total de activos existentes. También se incluye en esta categoría programática el aumento de las existencias de bienes y los gastos de estudios de los proyectos. En todos los casos el costo anual de cada proyecto se referirá a los gastos económicamente realizados, o sea ejecutados.

Proyectos de funcionamiento

Son gastos referidos a la programación de determinadas acciones o rutinarias o no repetitivas que carecen de las características de los proyectos de inversión, pero que al tener, como éstos, un principio y un fin (el quinquenio presupuestal), deben realizarse en un determinado período de tiempo y con una asignación legal de crédito presupuestal específico para la finalidad perseguida por el proyecto y para el mencionado lapso. Por otra parte, estos proyectos no tendrán impacto en la formación de activos físicos y por ende no son asimilables al concepto de proyecto de inversión.

2.8. Indicadores

Los indicadores son una herramienta que brinda información cuantitativa respecto a dos dimensiones del desempeño, la de gestión y la de los resultados obtenidos (ver Anexo B: La cadena de generación del valor público), en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por las UE.

Indicadores de resultados

Los indicadores de Resultados miden la capacidad de la Institución o programa para resolver los problemas públicos que están contemplados en la definición de los objetivos, teniendo en cuenta que, en general las condiciones objetivas o la resolución de los problemas, no depende de la acción de una sola institución.

Al medir el progreso hacia el logro de estos Objetivos, los indicadores funcionan como una “señal de alerta” que indica si se está trabajando en la senda correcta de acuerdo con los resultados planificados. En este sentido, sirven para detectar posibles desvíos y corregirlos.

En general los indicadores más adecuados para medir los resultados son los de eficacia que refieren al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Indicadores de gestión

Los indicadores de Gestión miden la “forma” en que se generan los productos de las UE, teniendo en cuenta la utilización de los insumos y los procesos necesarios para obtenerlos. Las dimensiones más comunes de esta medición tienen que ver con la eficiencia y calidad.

Los indicadores de eficiencia describen la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. Existen muchas aproximaciones a este concepto. Algunas de éstas refieren a la productividad media de los distintos factores de producción de los bienes y servicios, relacionando el nivel de actividad con el nivel de recursos utilizados; otras guardan relación con costos de producción tales como costos medios o unitarios.

Los indicadores de calidad refieren a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios o beneficiarios. Guarda relación con los atributos de los productos (bienes o servicios) entregados tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención. Algunas relaciones que reflejan este concepto son, por ejemplo, número de reclamos sobre el total de casos atendidos, tiempo promedio de tramitación de beneficios, tiempo de espera en oficinas de atención de público o velocidad de respuesta a llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

3. ANEXO A: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA. ALGUNOS

CONCEPTOS COMPLEMENTARIOS₃

3.1. ¿Qué es la Planificación Estratégica?

La Planificación Estratégica (PE) es un “Proceso que se sigue para determinar los objetivos y las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlos”.

La PE es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen.

La PE consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

3.2. Fases de la planificación estratégica

1. Análisis del entorno y escenarios futuros
2. Definición de Prioridades Estratégicas
3. Definición o Ajuste de la Misión
4. Definición o Ajuste de la Visión
5. Análisis interno de la organización (FODA) si es necesario
6. Identificación de productos
7. Definición de objetivos
8. Identificación de Estrategias y factores estratégicos
9. Definición de Indicadores de Desempeño
10. Establecimiento de metas
11. Definición del Presupuesto

3.3. Misión

¿Quiénes somos, Qué hacemos, para quiénes?

La misión es una descripción de la razón de ser de la organización, establece su “quehacer” institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia.

Una correcta definición de la Misión debe contener:

- Cuál es el propósito de la Organización.
- Qué hace: descripción de los Productos Finales (Bienes y servicios que entrega).
- Para quiénes: identificación de los Usuarios o beneficiarios a quiénes van dirigidos los productos finales (bienes y servicios).
- Cuál es el efecto que se espera lograr (resultado final) en la población objetivo a la que se dirige su accionar, a través de los productos provistos.

Importancia de la Misión

El proceso de abordar la Misión puede consistir en un ejercicio de identificación o definición de la misma o bien de revisión o actualización.

El ejercicio de trabajar con la Misión está circunscrito al ámbito de decisiones directivas, en los más altos niveles de responsabilidad organizacional, dado que enmarca los productos y los resultados por los cuales la organización debe responder a sus usuarios y a la ciudadanía.

De esta manera, antes de comenzar cualquier ejercicio alrededor de la misión institucional es clave que sus máximas autoridades estén involucradas, liderando el proceso y validando los compromisos que surjan.

¿Qué vigencia tiene la misión?

No siempre la misión “formal” de la institución es igual a la misión “efectiva”.

Muchas veces las entidades tienen como declaración formal de su misión, el referente de su creación legal, con los mandatos y funciones expresadas en dicha ley. Este mandato puede estar o no actualizado de acuerdo a lo “que realmente produce la institución”.

Puede suceder que el marco legal defina claramente el área de competencias de la entidad y por lo tanto los productos finales que debe brindar, sin embargo, los programas presupuestarios de la institución, o el tipo de productos que consumen parte importante de los recursos y se entregan a terceros, pueden no coincidir con el propósito de creación de la entidad.

La comparación entre la misión “formal” y la misión “efectiva” cuando hay diferencias importantes, da cuenta de la necesidad de realizar ajustes.

¿Cuándo no es necesario reformular la misión?

- No se han realizado cambios a la ley constitutiva de la entidad.
- No han habido cambios fundamentales a las funciones y atribuciones de la institución.

- La declaración de misión represente exactamente lo que la institución produce.
- Los equipos directivos se mantienen. Esto no significa que ante cambio de autoridades deba cambiarse la misión, no obstante un primer punto del que se debiera encargar un nuevo jerarca es si está de acuerdo en cómo está redactada el propósito de la organización sobre la cual es responsable y debe rendir cuentas.

¿En qué casos es necesario establecer una nueva misión?

- Si no ha habido antes un proceso de revisión o de identificación de Misión.
- Si la redacción de la misión sólo explica lo establecido en el ámbito de la ley que crea la institución y no explica claramente que produce, para quienes y qué se espera como resultado.
- Si la organización ha sufrido redefiniciones importantes en los ámbitos de su competencia o hay alguna declaración política clave de prioridad pública que afecta a la entidad. Si es así, es clave que la validación de la Misión, se contraste con ámbitos de decisión política – administrativa.

3.4. Visión

¿Hacia dónde queremos ir?

La visión es la representación de lo que debe ser en el futuro la organización.

Contesta a preguntas relacionadas con cuál es la situación futura deseada de los usuarios y beneficiarios, cuál es la posición futura de la organización en relación con otras organizaciones, cuáles son las contribuciones distintivas que quieren hacerse en el futuro y/o cuáles son las principales proyectos o actividades que se desea desarrollar

¿Cómo se redacta?

Puede ser más amplia que la Misión Institucional, y debe contener aspectos que permitan a los usuarios ciudadanos identificar que pueden esperar de la Entidad en cuanto a valores, creación de oportunidades, proyección, etc.

Se debe evitar repetir las funciones, y los productos que caracterizan la definición de la misión. Asimismo, no deberían señalarse aquellos aspectos relacionados con los proyectos de modernización de corto plazo.

¿Qué no debe faltar?

- Los valores de la entidad.
- Cómo quiere ser vista o percibida la institución en el futuro.

Importancia de la declaración de Visión para la gestión institucional

- Compromete públicamente las aspiraciones institucionales, dando un efecto de cohesión a la organización.
- Permite distinguir y visualizar el carácter público y cómo la intervención gubernamental se justifica desde el punto de vista de lo que entrega a la sociedad.

- Complementa el efecto comunicacional de la misión y enmarca el quehacer institucional en los valores que la sociedad espera de la entidad pública.

4. ANEXO B: LA CADENA DE GENERACIÓN DEL VALOR PÚBLICO

En la cadena de generación de valor público⁵ pueden distinguirse distintas etapas secuenciadas, cada una de las cuales puede estar sujeta a diferentes tipos de evaluación (ver figura 1). Toda organización pública cuenta con una dotación inicial de recursos o insumos (inputs), tanto materiales como humanos, que está dada por el presupuesto que se le asigna a través de programas y proyectos. Dichos recursos se aplican de manera combinada a distintas actividades con el objetivo de generar productos (outputs). Puede definirse, entonces, a los productos como agregados de valor (bienes o servicios) que resultan inmediatamente del uso de los recursos y que tienen como destinatarios un usuario o conjunto de usuarios externos a la organización que los produce⁶. La provisión de estos productos a los usuarios externos se espera que tenga algún tipo de consecuencias sobre los mismos. En este sentido, se definen los resultados intermedios (intermediate outcomes) como el efecto directo que tiene sobre los usuarios el consumo de dichos productos. Por último, es posible ir un nivel más allá en esta cadena de generación de valor público y definir los impactos (outcomes/impacts) como las consecuencias esperadas de los resultados, es decir, los estados a los que se espera que éstos contribuyan.

Cabe destacar que a medida que se avanza en la identificación de la cadena de valor público se encuentra un mayor nivel de incertidumbre que está dado por la intervención de múltiples variables que no están bajo el control de las acciones públicas y que pueden incidir sobre los resultados e impactos esperados. Sin embargo, se presupone que las hipótesis de intervención pública, por lo menos en algunos casos, pueden manejar esta dificultad y determinar la existencia de una relación suficientemente adecuada entre productos y resultados esperados y entre éstos y los impactos. No se trata de minimizar el efecto de estas variables sino de tener identificada su incidencia para poder “aislar” la contribución que la intervención pública efectivamente realiza.

Figura 1: Eslabones de la cadena de generación del valor público



Fuente: Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público (ILPES – CEPAL).

A modo de ejemplo aplicado al sector salud podría decirse que una campaña de vacunación (producto) tiene como consecuencia la disminución de la incidencia de ciertas enfermedades (resultado intermedio) lo cual, a su vez, se supone que redundaría en una mejora en el nivel de bienestar de la población de un país (resultado final o impacto) medido, por ejemplo, a través de la esperanza de vida o la tasa de mortalidad. Conviene acotar en este punto que no para todas las intervenciones públicas y los productos que a partir de ellas se generan es tan sencillo identificar la secuencia de generación de valor público como sucede con el ejemplo recién mencionado. Ello puede suceder porque existen productos públicos que, debido a su naturaleza más bien cualitativa, son difíciles de cuantificar, y/o porque, como se menciona más arriba, debido a múltiples factores difíciles de identificar, resulta complejo establecer una clara relación entre la provisión de ciertos productos y los resultados que de ellos pueden esperarse.