

# DESAFÍOS POLÍTICOS DE LA PLANIFICACIÓN



LA OPP EN 2010-2014

## ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	.....	<b>Pag .1</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	.....	<b>Pag. 2</b>
<b>CAPÍTULO I</b> La Planificación como herramienta de la agenda política	.....	<b>Pag. 3</b>
<b>CAPÍTULO II</b> Vinculación Plan-Presupuesto: fortalezas y debilidades del caso uruguayo	.....	<b>Pag.21</b>
<b>CAPÍTULO III</b> Seguimiento de las políticas públicas: Monitoreo, Evaluación y Compromisos de Gestión	.....	<b>Pag.35</b>
<b>CAPÍTULO IV</b> El Sistema Nacional de Inversión Pública	.....	<b>Pag.52</b>
<b>CAPÍTULO V</b> Empresas Públicas	.....	<b>Pag.65</b>
<b>CAPÍTULO VI</b> El nuevo diseño de las Políticas Territoriales	.....	<b>Pag.73</b>
<b>CAPÍTULO VII</b> Uruguay Crece Contigo	.....	<b>Pag.85</b>

## PRÓLOGO

Dos cosas muy puntuales interesa aclarar en este breve prólogo: el porqué de este documento y cuál es la razón de su tal vez tardía aparición. Para la primera interrogante, una respuesta simple: el interés de reflexionar sobre los que creemos fueron los principales temas que nos ocuparon institucionalmente, y en muchos casos políticamente, durante los últimos cinco años. Intentar reflexionar de un modo sencillo pero sincero, hasta provocador en unos muy pocos casos. En otros muchos intentamos ser explicativos al riesgo de aburrir. A veces, asoma una certeza.

No se trata de una Memoria ni de un recuerdo, menos de una remembranza, se parece más bien a una reflexión memoriada. Intenta ser más que un cúmulo de pequeños hechos o colección de pequeñas acciones realizadas que, en general, no llegan a conformar una media verdad, siquiera una idea. El intento es desarrollar el relato que llevó a darle forma a las ideas e iniciativas que se recorrieron cual parajes a lo largo del camino. Se trata, de alguna manera, de seguir porfiando en la búsqueda de la verdad, que para nosotros sigue siendo una búsqueda que le sienta bien a la sociedad, aunque este suene un poco pasado de moda.

La segunda interrogante planteada al principio –el porqué de la tardía aparición- parece acaso más sencilla aún de responder. A esta altura, podemos tener la libertad de proponer algunas pocas ideas políticas y reflejos sin que puedan considerarse una predilección o deseo por el poder, riesgo más presente a principio del gobierno. Además, la mayoría de las veces el silencio corrompe, por lo menos a la verdad y a la política.

Esto es para todos.

Gabriel Frugoni  
Director de OPP

Jerónimo Roca  
Sub-Director de OPP

## RESUMEN EJECUTIVO

Este documento defiende la idea de que la planificación debe cumplir dos requisitos: ser la herramienta que permite llevar adelante la agenda de un proyecto político y tener una expresión real en el Presupuesto, es decir, en los recursos asignados para llevar adelante dicha agenda política. A su vez, enfatiza la necesidad de la planificación en aquellos proyectos políticos que defienden la existencia del interés general –bien común- y entienden que el Estado planificador debe asegurar la oferta de los bienes públicos necesarios para satisfacer ese interés general. Estas ideas se desarrollan en el Capítulo 1 de este documento.

Los Capítulos 2, 3 y 4 de este documento están dedicados a describir los avances realizados y los desafíos pendientes en relación a la construcción y uso de las herramientas que permiten la mejor vinculación del Plan de Gobierno con el Presupuesto.

En el Capítulo 2 se describen los avances y problemas pendientes respecto al Presupuesto por Programas como instrumento que aporta a la vinculación Plan-Presupuesto. Aunque los programas presupuestales existen desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1967, es solo a partir del último Presupuesto que tienen asociados objetivos. Parece claro que la definición de los objetivos de cada programa facilita la vinculación del Plan de Gobierno con el Presupuesto, es decir, ayuda a que la asignación de recursos sea realizada en línea con los objetivos del Plan de Gobierno.

El Capítulo 3 se ocupa de lo hecho respecto a otras tres herramientas que ayudan a una mejor vinculación Plan-Presupuesto: el monitoreo, la evaluación y los compromisos de gestión.

Por su parte, el Capítulo 4 describe el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) implementado por OPP en este período de gobierno. Una alta inversión pública de baja calidad seguramente conspirará contra el logro de los objetivos marcados por el Plan de Gobierno, lo que justifica prestar atención a su eficacia, eficiencia y equidad. Ésta es, precisamente, la preocupación del SNIP.

El Capítulo 5 se dedica al rol de las Empresas Públicas en el cumplimiento de una agenda de desarrollo y en la satisfacción del interés general, y a su necesaria relación con la planificación, en particular por la importancia de sus inversiones.

En el Capítulo 6 se describe el rediseño de las políticas territoriales que OPP encaró en este período de gobierno, procurando corregir la anterior atomización y superposición de programas de bajo impacto. Se propone la creación de un Gabinete de la Planificación y Descentralización que permita incluir en el diseño e implementación de las políticas sectoriales una dimensión territorial, es decir, que cada política pública sea *territorializada*.

El documento concluye con el Capítulo 7, que se ocupa de la implementación y los primeros resultados del Programa Uruguay Crece Contigo, cuya necesidad ya se había planteado al inicio del documento como respuesta a desafíos de equidad, demográficos y económicos.

# CAPÍTULO I

## LA PLANIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA DE LA AGENDA POLÍTICA

## I. LA PLANIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA DE LA AGENDA POLÍTICA

### 1. Planificación y proyecto político

La planificación es una herramienta para llevar adelante un proyecto político; es el brazo ejecutor de la política. La política –como idea- y la planificación –como herramienta- pretenden producir cambios en la trayectoria tendencial de los eventos.

Podría decirse que la concepción que se tenga respecto del interés general (bien común) y el interés individual (privado), divide aguas. En aquellos proyectos políticos que niegan el interés general<sup>1</sup> y solo reconocen la satisfacción de los intereses individuales, seguramente tenga un rol mucho más preponderante el mercado que el Estado y, por tanto, la planificación no pesará. Más aún, como bien afirman Atria *et al*<sup>2</sup>, la negación del interés general “implica, en la esfera política, que las instituciones se entienden como espacios de negociación, en una evidente analogía con el mercado, y las partes del conflicto político se relacionan como partes contratantes en el mercado. En la esfera social supone que la acción del Estado estará dirigida a complementar el mercado, a integrar al mercado a quienes no pueden hacerlo solos, donde el mercado es el modo normal de interacción. En la esfera económica se da por sentado que la función del Estado se reduce a la creación de reglas imparciales de intercambio que permitan a cada agente económico perseguir sus intereses de una forma compatible con la persecución, por los demás, de los suyos”.

Por el contrario, los proyectos políticos que reconocen el interés general (bien común) y, más aún, entienden que los bienes públicos –educación, salud, vivienda, convivencia-<sup>3</sup> son la expresión de ese interés general, necesitan al Estado planificador para que la oferta de dichos bienes públicos asegure el interés general. Continuando con su línea de argumentación, Atria *et al* sostienen que “la afirmación del interés general produce una radical reorientación...: en la esfera política, porque exige entender que los procedimientos de formación de la voluntad son procesos de discusión y decisión sobre el interés general, y no procesos de negociación en los que las voluntades individuales se sumen; en la esfera social, porque implica que el sentido de los derechos sociales no es permitir la integración al mercado de quienes no pueden integrarse solos, sino el de asumir colectivamente la satisfacción igual para todos de ciertas dimensiones cruciales del bienestar<sup>4</sup>; en la esfera económica, porque la prevalencia de una política económica neutra en

---

<sup>1</sup> Margaret Thatcher decía que no existe tal cosa como la sociedad, sino que solo hay individuos.

<sup>2</sup> Fernando Atria, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso y Alfredo Joignant: “El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público”. Debate.

<sup>3</sup> Nótese que aquí se utiliza la expresión bienes públicos en un sentido más amplio que el de la tradicional definición de finanzas públicas, en la que los bienes públicos puros son los de consumo no rival (no rivalidad) y de cuyo consumo es imposible excluir a alguien (principio de exclusión).

<sup>4</sup> En palabras de Mario Bunge, “La solución no es modificar las reglas de la carrera para impedir la derrota del incompetente. La solución radica en no tener que competir por los recursos básicos: hacerlos disponibles a quien necesite o desee acceder a ellos de un modo equitativo, o sea, sin impedir que los demás los usen”. O, en palabras de David Miller: “solo se debe permitir al mérito –sea del tipo que fuere- regir la distribución de cierto rango de bienes y servicios, y en particular no de aquellos bienes y servicios que la gente considera necesidades, tales como la asistencia sanitaria”.

sus instrumentos no corrige las fallas de los mercados realmente existentes que impiden alcanzar el interés general<sup>5</sup>”.

Desde nuestro punto de vista, la planificación es parte fundamental de la institucionalidad que permite asegurar la satisfacción del interés general y haga poco probable su captura por intereses privados.

En este documento se defiende la idea de que la planificación debe cumplir dos requisitos básicos: i) ser la herramienta que permite llevar adelante una agenda política y ii) tener una expresión real en el Presupuesto, es decir, en los recursos asignados para llevar adelante dicha agenda política. Sin embargo, en los recientes intentos de planificación de varios países de América Latina, no siempre se encuentran estos dos requisitos.

Por ejemplo, no son pocos los países de la región que cuentan con planes de desarrollo al 2025 o 2030. Sin embargo, estos planes no tienen correlato alguno con el Presupuesto, no “bajan” nunca al Presupuesto, no tienen recursos asignados.

En segundo lugar, varios de estos ejercicios de planificación se basan en encuestas a actores económicos, básicamente empresarios y profesionales. Por este motivo, estos ejercicios terminan siendo una colección de acciones del deber ser, es decir, se centran mucho en el diseño y nada en la ejecución. Por otro lado, resultan ser islas no conectadas con ningún proyecto político que las valide y son, en todo caso, la representación de los intereses de los actores entrevistados. Dicho de otro modo, resulta ser un ejemplo de la cooptación del interés general por intereses privados; la sumatoria de opiniones individuales no definen el interés general.

Finalmente, detengámonos un momento en los llamados estudios prospectivos o estudios de futuro. Los estudios de futuro “constituyen una disciplina emergente de las ciencias sociales en que se reúne un conjunto de teorías, métodos, instituciones, autores y centros internacionales que generan conocimiento acerca de la reducción y la gestión de la **incertidumbre** frente a los cambios sociales, y la preparación para la toma de decisiones estratégicas, caracterizadas por tener altos costos e impactos en la sociedad. ... Luego de varias décadas de acumulación de conocimiento prospectivo, hoy en día coexisten varias generaciones y escuelas para pensar, debatir y **modelar** el futuro”<sup>6</sup>7.

Aquí caben dos comentarios. En primer lugar, la referencia a “modelar” el futuro desliza la idea de que la prospectiva técnica -entendida como estudios de futuro- puede sustituir a la prospectiva política -entendida como el deber ser del proyecto político-. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la búsqueda de lo deseable teniendo en cuenta lo posible sigue siendo patrimonio de la

---

<sup>5</sup>Thomas Piketty, en “El capital en el Siglo XXI”, yendo un paso más, sostiene que “mientras más perfecto sea el ‘mercado’... más posibilidades tiene de cumplirse la desigualdad”  $r > g$ , es decir, que el rendimiento promedio del capital ( $r$ ) es mayor que la tasa de crecimiento del ingreso y la producción ( $g$ ). Es decir, dicha desigualdad nada tiene que ver con las fallas del mercado.

<sup>6</sup> “Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo”. Jorge Mattar y Daniel E. Perrotti, editores. CEPAL.

<sup>7</sup> Subrayados nuestros.

política, mientras que la prospectiva *útil*, en el sentido en que la definiremos a continuación, es un insumo –imprescindible, pero insumo al fin- de la planificación, herramienta de la agenda política.

En segundo lugar, la prospectiva suele fallar en la anticipación de fenómenos relevantes. Por ejemplo, nadie fue capaz de anticipar la crisis de los derivados de 2008 ni nadie predijo el precio actual del petróleo.

Por último, miremos un momento el exitoso cambio en la matriz energética llevado adelante por Uruguay. Este cambio no fue decidido a partir de una proyección de largo plazo del precio del petróleo -en cuyo caso se podría argumentar que, dado el precio actual, fue una estrategia equivocada- sino que atendió factores diferentes a los que surgen de un estudio de futuro típico, como soberanía y consideraciones medio-ambientales.

Desde nuestro punto de vista, los ejercicios de prospectiva *útiles*, en el sentido de que sirven como insumos de la planificación, son los que permiten construir escenarios (y asignarles diferentes probabilidades) a variables que sean relevantes para la agenda de desarrollo y que sean menos volátiles, como población –crecimiento, movilidad, locación-, uso de los recursos naturales, uso de los recursos energéticos.

Más que embarcarse en el estudio de la incertidumbre, hay que preocuparse por el análisis de riesgos. La incertidumbre es aquella situación en la cual no se puede conocer en forma anticipada los posibles escenarios futuros y menos aún asignarles diferentes probabilidades de ocurrencia. El riesgo, por el contrario, es calculable; se tiene la capacidad de prever escenarios futuros posibles y asignarle probabilidades a cada uno.<sup>8</sup>

## **2. El papel de la planificación en el salto del crecimiento al desarrollo**

Desde el año 2005, el país ha realizado importantes reformas que tuvieron a la equidad como uno de sus primeros objetivos, procurando acortar las brechas sociales que se amplificaron durante la crisis del año 2002. En este contexto, resultó funcional el procedimiento de estimar un espacio fiscal adicional -asociado a un crecimiento del producto superior al tendencial- y asignarlo de acuerdo a las prioridades marcadas por la Agenda de Gobierno. Adicionalmente, el Presupuesto Quinquenal es una poderosa herramienta que funciona realmente con perspectiva de mediano plazo que, incluso, permitió disimular la ausencia planificación.

Ahora bien, cuando se da un paso más adelante y se plantea una agenda de desarrollo, se vuelve indispensable un rol más importante de la planificación y, además, resulta necesario rediseñar el proceso de elaboración del Presupuesto. Veamos esto a continuación.

En acuerdo con CEPAL<sup>9</sup>, “para lograr el desarrollo económico, el crecimiento es un factor indispensable... pero que requiere la concurrencia de otros factores, también fundamentales. Por

---

<sup>8</sup> Atria *et al.*

<sup>9</sup> “Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo”. Jorge Mattar y Daniel E. Perrotti, editores. CEPAL.



ejemplo, un país o región podría disfrutar de un crecimiento sostenido por 10 o 20 años, sin que ello se traduzca en desarrollo a nivel económico, social y ambiental. Solamente se trataría de un crecimiento que repetiría las estructuras de producción, distribución y consumo de los períodos precedentes.

Es en este último aspecto donde surge la visión de la CEPAL para la promoción del desarrollo: la clave que han mostrado los países que han logrado canalizar a lo largo de su historia un fuerte crecimiento de modo que se traduzca en niveles de desarrollo ha sido la promoción del cambio estructural en la producción, el intercambio y la distribución, incluido el fortalecimiento de las instituciones, simultáneamente con el proceso de crecimiento económico.

Desde otra óptica, la simple reproducción de las relaciones básicas de producción, intercambio y distribución, provocada por el mero crecimiento económico, sigue manteniendo perpetuamente a la región en una espiral cíclica de generación y persistencia de las brechas económicas, sociales y ambientales ya presentes en ella. Estas brechas, que en períodos de contracción de la actividad económica se amplifican, no logran ser totalmente revertidas en los períodos de crecimiento.

Un inconveniente adicional a este proceso es el hecho de que la población de los deciles de más elevados ingresos de nuestras sociedades busca replicar las características de consumo de los países desarrollados, adquiriendo un patrón de consumo importado, no adaptado al aparato productivo latinoamericano, que provoca, entre otros efectos, presiones sobre la balanza de pagos.

Ante este escenario, la planificación se convierte en la herramienta por excelencia para otorgar cohesión, articulación y racionalidad a todo el proceso y, principalmente, a los desafíos que se presentan durante la etapa que significa el tránsito hacia el cambio estructural y el desarrollo. ... En síntesis, para avanzar hacia el desarrollo por medio del cambio estructural que propone la CEPAL se requiere de más participación estratégica del Estado, más políticas públicas de calidad y más planificación.

Esta última, como ya se mencionó, es la herramienta para que los países transiten de manera sustentable y sostenida desde la situación actual hacia una economía desarrollada, en que la igualdad sea un derecho ejercido por todos sus habitantes.”

*Rediseño de la elaboración del Presupuesto* - Como se dijo, el planteo de una agenda de desarrollo, a la vez que exige un rol más importante de la planificación, obliga a rediseñar el proceso de elaboración del Presupuesto. A continuación, se presentan algunas ideas respecto a este último punto.

Las prioridades políticas contenidas en la Agenda de Gobierno deben, vía planificación, volverse líneas de política pública implementables. Para eso, el primero paso sería el planteo por parte del Presidente, actuando en Consejo de Ministros, de las líneas estratégicas junto con la solicitud a los diferentes Ministerios de que las instituciones involucradas diseñen las políticas necesarias para implementar tales líneas estratégicas. Cuando hablamos de instituciones involucradas nos referimos a los propios Ministerios y a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Tengamos claro que aquí no hablamos de una planificación centralizada sino de un procedimiento donde, una vez definidas las prioridades de la agenda de desarrollo, se plantean a las diferentes instituciones para que alineen sus programas con estas prioridades.

En este punto le cabe un rol central a la OPP, en su carácter de oficina planificadora con visión transversal. Recuérdese que la Constitución de la República ordena, en su artículo 230, que la OPP debe “Asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales”.

En primer lugar, en el planteo aquí realizado, OPP debe asegurar que las propuestas de las diferentes instituciones estén en línea con las prioridades políticas, evitando que cada Ministerio presente su propuesta con una visión propia del sector y no con visión global, estratégica. La gobernabilidad ideal para la toma de decisiones es el acuerdo, desde el diseño mismo, en Consejo de Ministros, pues es necesaria tanto la complementariedad de visiones como tener en cuenta las restricciones fiscales existentes. De otro modo, insistimos, se corre el riesgo de que solo se contemplen visiones parciales.

A modo de ejemplo exitoso, puede citarse la Rendición de Cuentas del año 2012, que asignó US\$ 60 millones adicionales. En esa instancia, OPP aportó en la identificación de programas a priorizar y en el costeo de los mismos.

En segundo lugar, el carácter de oficina planificadora con visión transversal y, desde el lado del gasto público, con capacidad de costeo de políticas, también justifica, desde nuestro punto de vista, que la OPP haga aportes al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el análisis del espacio fiscal.

Además, se considera que la evaluación ex ante de políticas –es decir, la simulación del impacto en las finanzas públicas, en la distribución del ingreso y en el bienestar de políticas de ingresos y/o gasto público- es una herramienta de planificación con la que la OPP debe contar, precisamente por su carácter de oficina planificadora con visión transversal. Por ese motivo, durante este período se continuó y potenció el desarrollo de un simulador de políticas públicas. A título de ejemplo, su implementación permitió realizar un ejercicio de equidad fiscal que estima el impacto conjunto en la distribución del ingreso de los impuestos y el gasto público social.<sup>10</sup>

En tercer lugar, OPP garantiza que, cuando corresponda, las políticas tengan la *territorialización* necesaria. Para reforzar esta tarea, se propone la creación de un Gabinete de Planificación y Descentralización, integrado por los Ministerios que participan de la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD)<sup>11</sup>. La *territorialización* aquí acordada se plantea luego en dicha CSD, ante la delegación del Congreso de Intendentes, que son quienes completan dicha Comisión. Sobre

---

<sup>10</sup> Otro de los trabajos disponibles estimó el impacto en el déficit del FONASA que se originará con el ingreso de los colectivos que aún no lo han hecho.

<sup>11</sup> Los Ministerios que integran la CSD, que es coordinada por OPP, son el Ministerio de Economía; Ministerio de Transporte y Obras Públicas; Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; Ministerio de Industria, Energía y Minería; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; y Ministerio de Turismo y Deportes.

este punto se vuelve en el Capítulo 6 de este documento, dedicado al Área de Políticas Territoriales (APT) de OPP.

Finalmente, parece importante que exista una instancia superior de seguimiento de políticas transversales que se consideran prioritarias, instancia en la que, a nuestro criterio, debieran participar Presidencia, OPP y MEF. Algunos indicadores que señalan el avance (o no) del proyecto político y de la idea de bien común que contiene podrían ser los relativos a distribución del ingreso (con foco en la apropiación del mismo por los deciles superiores de la distribución), la retribución de factores de producción, concentración de activos, resultados en la política de primera infancia, educación, salud y medio ambiente.

*Otras razones para planificar* - Ya hemos visto las razones de fondo que, desde nuestro punto de vista, hay para planificar: la planificación es la herramienta indispensable de una agenda política de desarrollo que busque satisfacer el interés general. Veamos ahora brevemente algunas razones adicionales que justifican la planificación en el caso de Uruguay.

*i. Crecimiento por encima del tendencial* - En los últimos diez años, la tasa de crecimiento del PIB en Uruguay (5.2% promedio anual en 2003-2013) fue significativamente superior a la tasa de crecimiento histórica (2.2% promedio anual entre 1912 y 2002). Este crecimiento de la última década estuvo por encima del crecimiento tendencial del país.

Largos períodos de crecimiento sostenido implican, más que la oportunidad, la necesidad de planificar. De lo contrario, pronto aparecen cuellos de botella al crecimiento, típicamente en infraestructura.

*ii. Alto nivel del gasto público* – No es lo mismo gestionar un Estado cuyo gasto es menor de 15% del PIB, como Guatemala, que un Estado como Uruguay, cuyo gasto fue de casi 35 puntos del producto en 2013. A mayor nivel del gasto público, mayor necesidad de planificación. Uruguay tiene el mayor nivel de gasto público de América Latina, luego de Argentina y Brasil (41% y 37% del PIB, respectivamente, en 2013).

*iii. Importancia de la inversión pública y, en particular, de la inversión de las Empresas Públicas* - La importancia de la inversión pública respecto a la inversión total es alta en Uruguay (22.3%, en promedio, en 2010-2011), incluso cuando se la compara con otros países en desarrollo, en los que este ratio es, en promedio, mayor que en los países desarrollados. En efecto, en dicho período, la inversión pública fue, en promedio, un 17.9% de la inversión total en América Latina y un 12% en los países de la Eurozona.

Adicionalmente, dentro de la inversión pública es alta la participación de la inversión de las Empresas Públicas. En el quinquenio 2009-2013, la inversión de las Empresas Públicas fue, en promedio, de 1.8% del PIB, representando casi un 40% de la inversión pública total.

Esta importancia de la inversión pública -y, en particular, de las Empresas Públicas- exige una adecuada planificación para asegurar su calidad y potenciarla como motor de crecimiento, especialmente considerando que, como se verá, tiene un efecto de *crowding-in* sobre la inversión

privada (estímulo y no desplazamiento). Particularmente relevante es la planificación de la inversión si se decide utilizarla con un sesgo anti-cíclico, como acertadamente se hizo en 2009, en medio de la crisis internacional.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que se analiza en el Capítulo 4 de este documento, fue implementado por OPP en este período de gobierno como instrumento indispensable para la planificación de la inversión pública.

### **3. Primeros ensayos**

En este período de gobierno, una idea –política- de agenda de desarrollo motivó a OPP a realizar análisis diagnósticos en diferentes temas, a partir de los cuales se identificaron problemas y se disparó la necesidad de adoptar estrategias para la solución de los mismos. Sin pretender sobreestimar estos ejercicios, que se describen a continuación, consideramos que constituyen ensayos de planificación.

Sin embargo, aunque esté inspirada en una idea de agenda de desarrollo, la creación aislada de instrumentos para la solución de problemas -importantes pero puntuales- no configura una planificación integral. Será necesario, por tanto, avanzar en el sentido descrito en el apartado anterior.

#### 3.1. Los desafíos demográficos

En Uruguay, cualquier ejercicio de planificación del desarrollo debiera problematizar y proponer soluciones al principal desafío que plantea la demografía: el deterioro de la relación de dependencia, esto es, el cociente entre inactivos (niños y adultos mayores) y activos. Por lo dicho, desde el inicio mismo de este periodo de gobierno, la OPP instaló y lideró la Comisión Sectorial de Población (CSP) –integrada, además, por los Ministerios del Gabinete Social más el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>12</sup>- con la intención, precisamente en su papel de institución planificadora, de identificar los principales desafíos demográficos, proponer soluciones e incluir en la agenda de gobierno algunas de esas propuestas.

##### *El envejecimiento del envejecimiento*

De acuerdo a las estimaciones de la CSP, en el año 2050 la población de Uruguay será de 3.750.000 personas. Los menores de 14 años solo serán 525 mil, poco más de la mitad que los mayores de 60 años, que serán casi 1 millón de personas, más de una cuarta parte de la población. Entre estos últimos, los mayores de 80 años serán 250 mil, en su mayoría mujeres -cuya esperanza de vida será de 80.2 años, marcadamente superior a la de los hombres, que será de 75.4 años-. Actualmente, la mitad de la población de Uruguay es mayor de 34.6 años; en 2050, la mitad de la población será mayor de 40.9 años.

Mientras la mayoría de los países de América Latina está intentando aprovechar, con mejor educación, su bono demográfico, Uruguay está al final de la ventana demográfica de

---

<sup>12</sup> Por sus competencias en temas migratorios.

oportunidades, ha ingresado en el *envejecimiento del envejecimiento*. Las tendencias (que en demografía son duras, porfiadas) indican que la tasa de fecundidad continuará por debajo de la de reemplazo –y es probable que, con el aumento del bienestar, continúe descendiendo-; la esperanza de vida continuará aumentado -por la profundidad de las reformas sanitarias del país y el progreso de las ciencias de la salud-; y los saldos migratorios serán nulos -pues Uruguay captará inmigrantes pero continuará el *efecto campana* de las potentes colonias de uruguayos en el extranjero-.

De aquí en más, por tanto, solo cabe esperar que aumente la relación de dependencia –el cociente entre inactivos (niños y adultos mayores) y activos-, empujada por el envejecimiento de la población. Esta tasa de dependencia, que actualmente es 57.7% (1.73 activos por cada inactivo), según las estimaciones de la CSP pasará a ser 59.9% en 2050 (1.66 activos por inactivo).

El principal desafío aquí es la sobrecarga sobre los activos para financiar un creciente gasto en seguridad social –jubilaciones- y salud.

Respecto a este último, OPP, en su carácter de oficina planificadora que mira el largo plazo, se preocupó de estimar el aumento del gasto en salud producto del envejecimiento de la población. De no existir cambios en la estructura de la población según sexo y edad, el crecimiento demográfico entre 2015 y 2050 no generaría modificaciones significativas en el gasto en salud. No obstante, las proyecciones indican que los cambios en la cantidad de personas estarán acompañados de modificaciones significativas en la estructura por sexo y edad de la población. Por ejemplo, de acuerdo a las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), el porcentaje de la población mayor de 64 años pasará del 14% de la población total en 2015 al 22.3% en 2050. Si bien cada país muestra su propio perfil referido a la relación específica que existe entre el sexo y edad de las personas y las respectivas tasas de uso registradas en los servicios de salud, y por tanto en el gasto en salud asociado, existe una regularidad dada por los siguientes hechos:

- a) La evolución de las tasas de uso en función a la edad presentan forma de U, es decir, se observan mayores tasas de uso en las personas más jóvenes y más ancianas.
- b) Las tasas de las personas más ancianas son mayores que las correspondientes a las más jóvenes.
- c) Las tasas de uso de las mujeres en los tramos de edad en que están en condiciones de tener hijos son mayores a las de los hombres en igual edad.

Dadas estas regularidades, puede afirmarse que el envejecimiento de la población genera presiones al incremento de los costos sanitarios de una economía.

Teniendo en cuenta la evolución demográfica y el valor relativo de las per capita, se ha estimado que el gasto en salud crecerá un 20.3% entre 2015-2050, lo que equivale a una tasa promedio anual de 0.5%, es decir, el crecimiento del gasto será superior al de la población.

No obstante, debe quedar claro que estos son desafíos *deseables*, en la medida que son propios de países que han superado determinada fase de desarrollo. Incluso más, como se verá más adelante, el aumento del bienestar provocará que se profundicen algunas tendencias, como el descenso de la tasa de fecundidad, en la medida que la salida de muchas mujeres jóvenes de la pobreza les permitirá tener la cantidad de hijos que desean, que es muy inferior a la actual. Más aún, las salidas a estos desafíos deben considerar la fase de desarrollo en la cual se encuentra el país y no retroceder a etapas superadas que ya no tienen validez alguna.

¿Cuáles son las soluciones posibles a este desafío demográfico? ¿Cuáles han llegado a la agenda de políticas en este período de gobierno que está finalizando?

### *Cada niño, un tesoro*

La CSP estima que en los próximos 40 años la tasa de natalidad se mantendrá ligeramente por debajo del nivel de reemplazo, que es de 2.1 hijos por mujer. Esto determinará que los niños no solo perderán peso relativo frente a otros grupos de edad sino que, incluso, descenderán en valores absolutos. En este contexto, cada niño es un tesoro, cada niño vale mucho.

En 2003, más del 60% de los niños menores de 6 años era pobre. Aquel Uruguay era un país sin futuro. Hoy, pese al éxito del esfuerzo realizado, el desafío continúa siendo importante porque todavía uno de cada cuatro niños menores de 6 años es pobre y el 44% de los menores de 14 años vive en hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha.

Lo primero, por tanto, es no perder ni uno solo de esos niños. Antes que nada, por ética y justicia, porque son niños que ya están, que ya nacieron, que ya son sujetos de derechos.

Asegurar un inicio pleno de la vida es, primero y sobre todo, una cuestión ética y de justicia pero, además, y tal como demostraron Heckman y Masterov, la inversión en las primeras etapas de la vida tiene una muy alta tasa de retorno, siempre mayor a la de la inversión realizada en las etapas posteriores. Adicionalmente, una política de primera infancia exitosa acarrea notorios beneficios en educación, salud y convivencia social durante la vida adulta e implica un menor gasto social que el que habría que afrontar si la base de primera infancia fuese mala.

Por este motivo, y como respuesta a este desafío demográfico, la OPP impulsó en este período Uruguay Crece Contigo (UCC), un programa de atención integral a la primera infancia, que se describe en detalle en el Capítulo 7 de este documento.

Esta necesidad de realizar una fuerte inversión en primera infancia se da en un contexto macrofiscal donde el gasto público social (GPS) está sesgado hacia los tramos de la población de mayor edad y, además, existen algunos disparadores automáticos que empujan el GPS hacia esos tramos etarios. Por ejemplo, el ajuste de las jubilaciones por Índice Medio de Salarios (IMS), previsto en la Constitución, determinó que en los 8 años del período 2005-2012 el Estado pagara, en promedio, un 0.3% del PIB más por año de lo que hubiera pagado si el ajuste se realizara por el Índice de Precios al Consumo (IPC).

Es importante dejar claro que esta afirmación no contiene ningún juicio de valor negativo. Por el contrario, en un país envejecido es una rigidez “buena” el que los pasivos tengan un nivel digno de bienestar. Más aún, las jubilaciones percibidas por la mayoría de dichos pasivos está aún lejos de alcanzar ese nivel digno de bienestar. Es necesario trabajar en un rediseño que asegure un nivel estable y digno de bienestar para la mayoría de las jubilaciones y que corrija la inequidad actual –el 20% de los jubilados de mayores ingresos percibe hoy el 43% del monto total de jubilaciones<sup>13</sup>-. Aquí solo se trata de señalar que, en un contexto de recursos escasos y de fuerte necesidad de inversión en primera infancia, hay disparadores automáticos que sesgan el GPS hacia los tramos de la población de mayor edad.

No obstante, también es oportuno señalar que el porcentaje del GPS que beneficia a los menores ha aumentado, básicamente como consecuencia de la Reforma de la Salud. En efecto, de acuerdo a estimaciones del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>14</sup>, el porcentaje del GPS que beneficia a los menores de 20 años pasó de 24% a 29% mientras que el que beneficia a los mayores de 65 años bajó de 35% a 30%.

Ahora bien, ¿por qué debería OPP diseñar e implementar un programa como UCC? ¿Le corresponde institucionalmente? Desde nuestro punto de vista, son varias las razones que justifican haberlo hecho. En primer lugar, los Ministerios tienen una mirada sectorial y están lógicamente concentrados en la ejecución de sus programas sectoriales. OPP, por el contrario, tiene la obligación de tener una mirada transversal, lo que la hace especialmente apta para liderar programas como UCC, que necesitan coordinación entre diferentes instituciones. Más aún, la OPP tiene la facultad, otorgada por la Constitución para coordinar acciones de los diferentes Ministerios.

En segundo lugar, OPP –que es, en última instancia, Presidencia de la República- tiene el peso político necesario para obtener los recursos que permitan financiar el programa.

En tercer lugar, la estrategia no debe ser que UCC permanezca en la órbita de OPP. Por el contrario, desde el mismo inicio del programa se comenzó a estudiar la institucionalidad de las políticas de primera infancia en Uruguay para tener un panorama claro de la misma y, sobre todo, para recomendar en qué lugar de dicha institucionalidad debería “soltarse” el programa una vez maduro, una vez consolidado. Esto, en nuestra opinión, se daría una vez terminada la fase de atención focalizada a los 30 mil hogares donde viven niños y niñas de 0 a 3 años en situación de pobreza, esfuerzo que, en nuestra opinión, insumiría el próximo período de gobierno.

---

<sup>13</sup> En base a la Encuesta Continua de Hogares 2012.

<sup>14</sup> “El Gasto Público Social en Uruguay”. Ministerio de Desarrollo Social.

Finalmente, como oficina planificadora, OPP está en condiciones -y tiene la obligación- de ir más allá y, dado el gran desafío demográfico que representa la primera infancia, construir los insumos para elaborar una política de primera infancia. En este sentido, durante este período de gobierno:

- a) Se ha pensado e implementado, junto con el diseño de UCC, una evaluación de impacto de este programa, de modo de conocer los resultados atribuibles al mismo, aislando el efecto de otros factores que pudieran incidir en los resultados observados.
- b) Como se verá en el Capítulo 2, se llevaron adelante evaluaciones del diseño, implementación y desempeño (evaluaciones DID) de programas relacionados con la primera infancia, a saber: Programa Aduana, Acompañamiento Socioeducativo a Adolescentes y Programa Serenar.
- c) Se diseñó e implementó, junto con el INE, la Primera Encuesta Nacional de Primera Infancia. Los microdatos y el informe con los principales resultados de la encuesta ya están disponibles. Es importante señalar aquí que esta encuesta fue concebida para contar con un panel de individuos a los que se seguirá a lo largo del tiempo con sucesivas olas de la encuesta. De este modo, por primera vez el país contará con un panel que permitirá, entre otros estudios, movilidad social, que actualmente se llevan adelante con pseudo-paneles.
- d) Como se dijo, desde el inicio mismo de UCC se comenzó a elaborar un documento –ya disponible- sobre la institucionalidad de las políticas de primera infancia en Uruguay, básicamente para recomendar en qué lugar de dicha institucionalidad debería “soltarse” el programa una vez consolidado.
- e) Finalmente, junto con el MIDES y el MEF, se llevó adelante la estimación del GPS por edades.

#### *El desafío de la productividad: pocos pero buenos*

Otra de las formas de atacar el desafío demográfico que representa el deterioro de la relación de dependencia es aumentar la productividad. Como dijo el Presidente Mujica: “ya que hemos decidido ser pocos, seamos buenos”.

La productividad en Uruguay ha crecido significativamente los últimos siete años, acortando la brecha con los países desarrollados. No obstante, caben algunos matices:

- i) De acuerdo a análisis propios, ha sido la inversión –y no la productividad total de los factores (PTF)- el componente que ha explicado la mayor parte del crecimiento del producto.
- ii) La evolución de la productividad de los diferentes sectores de la economía ha sido muy dispar. En un extremo, la productividad del sector transporte, almacenamiento y comunicaciones creció 90% entre 2005 y 2013 mientras que, en el otro extremo, la productividad de la construcción cayó 2% en el mismo período.
- iii) La productividad de las pequeñas y medianas empresas es significativamente inferior a la de las empresas grandes.



Aumentar la productividad es un desafío que excede largamente a las posibilidades de OPP. No obstante, se encararon varias líneas de trabajo en este sentido:

- a) Implementación del Presupuesto por Programas, cada uno de los cuales tiene objetivos cuyo cumplimiento es monitoreado con un conjunto de indicadores de resultados. (Véase el Capítulo 3).
- b) Evaluación del diseño, implementación y desempeño de programas, que termina con un acuerdo de mejora al que se compromete la institución evaluada. (Véase el Capítulo 3).
- c) Implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que asegurará que los proyectos ejecutados hayan pasado una evaluación financiera y social, sean monitoreados durante su ejecución (detectando y corrigiendo desvíos de tiempos y costos) y haya una evaluación de impacto de sus resultados, y no solo un conteo de carreteras o escuelas. (Véase el Capítulo 4).
- d) Participación, junto a la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), en la elaboración del nuevo Estatuto del Funcionario Público.
- e) Implementación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de un Sistema de Remuneración Variable (SRV) en las Empresas Públicas, sistema por el cual los funcionarios cobran incentivos al desempeño de acuerdo al porcentaje de cumplimiento de metas empresariales, sectoriales e individuales. (Véase el Capítulo 5).
- f) Firma de compromisos de gestión con Ministerios, Empresas Públicas y ciertas agencias por los que dichas instituciones se comprometen a alcanzar determinadas metas. (Véase el Capítulo 3).

### ¿Realmente debe fomentarse la natalidad?

El bajo nivel de la tasa de fecundidad en Uruguay, por debajo del de reemplazo, disparó como reacción propuestas de fomento de la natalidad, las que parecieron ponerse de moda. Aquí se pretende no solo defender la posición de que ser un país pequeño puede ser visto como una virtud sino defender el trabajo institucional de la Comisión Sectorial de Población (CSP), que ha documentado una clara posición a este respecto: no debemos incentivar el crecimiento demográfico, ni establecer metas demográficas, ni fomentar el natalismo.

Las propuestas de fomento a la natalidad son, *grosso modo*, de apoyo financiero a las familias con tres o más hijos. Todas se basan en la *New Home Economics*: se asume —no importa si implícita o explícitamente— que la decisión de tener un hijo es una decisión económica racional que se toma en base al ingreso de las personas y a su preferencia por los hijos o por otros “bienes”. Dicho de otro modo, reducir el costo (de oportunidad) de los hijos aumentaría la natalidad. Desde nuestro punto de vista, la elección de la cantidad de hijos no es una elección económica óptima sino que se adapta a otras muchas metas, principalmente las laborales y de fecundidad deseada.

**1. La doble insatisfacción** - Para la CSP, más preocupante que el nivel de la tasa de fecundidad es actualmente su heterogeneidad: la paridez media final de las mujeres con dos o más necesidades básicas insatisfechas es de 4.47 hijos mientras que la de las mujeres sin necesidades básicas insatisfechas es de 2.08 hijos. [1] Asociada a esta heterogeneidad, hay una doble insatisfacción: la de las mujeres de bajos ingresos, de las cuales un tercio dice tener más hijos de los que desearía, y la de las mujeres de ingresos medios y altos, de las cuales más de un 40% dice tener menos hijos de los que desearía. [2]

Por esto, la CSP considera que lo primero que debe asegurarse es que las mujeres tengan la cantidad de hijos que deseen y en el momento que deseen. En consecuencia, recomienda, por un lado, profundizar lo avanzado en salud sexual y reproductiva y, por otro, generar políticas que permitan compatibilizar la vida reproductiva con la productiva –como los recientes cambios en las licencias maternas y parentales y el aumento de la oferta de cuidados infantiles-. Lograr la incorporación plena de la mujer al mercado laboral es otra forma de atacar los problemas derivados del previsible aumento de la tasa de dependencia.

Por último, téngase presente que el ideal reproductivo de las mujeres uruguayas no supera los dos hijos por mujer. [3] Por esto, la corrección de la doble insatisfacción muy probablemente provocará un descenso de la tasa de fecundidad y, pese a ello, es una prioridad para la CSP, a diferencia de las propuestas natalistas, que tienen como prioridad el aumento de la fecundidad. Más aún: puede estimarse que la tasa de fecundidad seguirá descendiendo en la medida que las políticas sociales llevadas a cabo en estos dos últimos períodos de gobierno continúen mejorando las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos.

**2. Migración interna** – Como se vio, el previsible deterioro de la tasa de dependencia determinará una sobrecarga sobre la población en edad de trabajar para financiar un gasto creciente en seguridad social y salud. No obstante, el bajo nivel de la tasa de fecundidad es solo parte de este problema y no implica que debamos subirnos a propuestas de fomento de la natalidad. No perder un solo niño, aumentar la productividad, definir e implementar una política de fomento de la inmigración y lograr la incorporación plena de la mujer al mercado laboral son preferibles a políticas de fomento de la natalidad.

La heterogeneidad de la fecundidad –y una tasa de embarazo adolescente que no cede- son más problemáticas, desde nuestro punto de vista, que la baja tasa de fecundidad.

Es más, consideramos que en este momento sería deseable prestar a otro problema demográfico relevante que es la migración interna. En efecto, la histórica tendencia a la concentración de la población en la zona costera continúa: entre 2004 y 2011, los departamentos con saldo migratorio positivo –Colonia, San José, Canelones y Maldonado- captaron aproximadamente 50.300 nuevos habitantes. Es, para graficarlo, como si todos los habitantes de Soriano se hubiesen mudado a esos cuatro departamentos. La otra cara de la moneda, la de los departamentos “expulsores”, tiene su expresión más profunda en Artigas: un 7.3% de su población se fue a otros departamentos. Sin embargo, en nuestra opinión, éste es otro de los problemas *deseables*, en la medida que es la consecuencia de haber accedido a una fase de desarrollo.

En este sentido, las recomendaciones de la CSP están en línea con la *regionalización* que se intentó impulsar en este período de gobierno: integrar el territorio, superando las divisiones administrativas y promoviendo la gestión por grupos de centros poblados (regiones). Dicho de otro modo, complementar ciudades y/o localidades para alcanzar la masa crítica que permita brindar servicios de calidad. (Existe consenso en que una dimensión de entre 200 y 250 mil habitantes es la óptima para proveer servicios de calidad). En atención a esto, la OPP ha encarado durante este período la elaboración de una propuesta de **Sistema de Ciudades**, que estará lista en los próximos meses.

[1] La fecundidad en el Uruguay (1996-2011): desigualdad social y diferencias en el comportamiento reproductivo. Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. 2014.

[2] Visión, objetivos y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay. Comisión Sectorial de Población. Abril 2011.

[3] Nueva evidencia sobre la hipótesis de la doble insatisfacción: ¿cuán lejos estamos de que toda la fecundidad sea deseada? A. Peri e I. Pardo. 2006.

### 3.2. Regionalización

La alta concentración de la tierra tiene como correlato la concentración en la distribución de los ingresos derivados de su explotación. Dado el objetivo político de mayor equidad, de mejorar la distribución del ingreso, es que surgió la iniciativa de gravar progresivamente la propiedad de los inmuebles rurales a nivel nacional, plasmada en el Impuesto a la Concentración de los Inmuebles Rurales (ICIR) que, como se sabe, fue finalmente declarado inconstitucional.

Como medida complementaria, se planificó que la recaudación de este impuesto tuviera una aplicación a escala regional en la infraestructura de dichas regiones. Esto responde a la convicción de que es necesario un nivel de gobierno entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. Esta convicción surge pues al analizar determinados indicadores –económicos y sociales- resulta claro que hay regiones que muestran fortalezas y debilidades comunes. Esto, más la oportunidad de aprovechar economías de escala, justifica que muchas políticas tengan una dimensión regional.

### 3.3. El fin de la guerra de patentes

La *guerra de patentes* que durante casi 50 años campeó en el país, produjo una altísima dispersión en el valor de la patente de rodados. El objetivo político de corregir esta dispersión y las externalidades negativas asociadas a la misma, sobre las que se volverá más adelante, exigió una planificación operativa.

Para lograr establecer la patente única, que entró en vigencia en 2012, se procedió como se describe a continuación. En primer lugar, se categorizaron los vehículos según las marcas y sus correspondientes modelos, sin discriminar por otros atributos específicos como tipo de combustible, aire acondicionado, etc. De este modo, se definieron 192 marcas y 1.866 modelos. Adicionalmente, se definieron los siguientes rangos de años:

FRANJAS	RANGO DE AÑOS
1	1901-1975
2	1976-1980
3	1981-1985
4	1986-1991
5	1992-1995
6	1996-1999
7	2000-2003
8	2004-2007
9	2008-2010

Los vehículos anteriores a 1975 fueron exonerados y, por otro lado, para los vehículos anteriores al año 1992 se aplicó la misma patente para todos los modelos, a saber:

<b>RANGO DE AÑOS</b>	<b>PATENTE (\$ del año 2011)</b>
1976-1980	\$ 1.000
1981-1985	\$ 1.500
1986-1991	\$ 3.000

Para el resto de los vehículos, se definieron tres categorías tomando como referencia la mediana de la patente vigente de los diferentes modelos para cada rango de años:

- i) Económicos –el tercio de los vehículos con menor mediana-: la patente es igual al valor del percentil 20 del modelo/rango de años
- ii) Medios –el tercio de los vehículos con mediana intermedia-: la patente es igual al valor del percentil 40 del modelo/rango de años
- iii) Caros –el tercio de los vehículos con mayor mediana-: la patente es igual al valor del percentil 70 del modelo/rango de años.

Además, para estas tres categorías se tomó como valor mínimo de la patente \$ 3.000 (\$ del año 2011).

Dado que la propuesta implicaba que algunos Gobiernos Departamentales pasaran a recaudar menos, a cada uno de ellos se les aseguró que recibirían, en términos constantes, el nivel de recaudación del año 2010 hasta el año 2015, año en el que se estimó que se llegaría a ese nivel de recaudación propia, sin necesidad de transferencias de Rentas Generales.

Con el nuevo sistema, el 70% de los vehículos comenzó a pagar menos, un 27% pasó a pagar más y un 3% se mantuvo.

La *guerra de las patentes* fue un claro episodio de competencia tributaria, es decir, de apropiación de base imponible ajena. Son varios los trabajos que muestran que con la competencia tributaria solo hay ganadores a nivel micro y en el corto plazo, pero cuando se adopta un enfoque macro y de largo plazo, solo hay perdedores. Los principales objetivos del nuevo sistema estuvieron relacionados con la solución de las externalidades negativas asociadas a la *guerra de patentes*.

*i) Estabilidad Tributaria* – La competencia tributaria tiene asociada una significativa inestabilidad de la recaudación y, en particular, de la recaudación proveniente de los nuevos empadronamientos dado que, como consecuencia de la *guerra*, no es estable el porcentaje de empadronamientos nuevos que cada Gobierno Departamental capta. El nuevo sistema, al suprimir la competencia, introduce estabilidad tributaria.

### C1 – Cuadro 1- Nuevos empadronamientos por Intendencia – Promedios 2009-2014

AÑO	Art.	Can.	Cerro Largo	Col.	Dur.	Flores	Florida	Lava.	Mald.	Mont.	Pay.	Río Negro	Riv.	Rocha	Salto	San José	Sor.	Tac.	T y T.
2009	1,21%	5,00%	1,63%	21,56%	2,07%	7,97%	0,65%	0,83%	11,91%	29,71%	2,74%	1,22%	1,83%	1,54%	2,63%	2,16%	1,97%	2,27%	1,10%
2010	1,15%	7,58%	1,47%	12,10%	1,85%	5,51%	0,27%	1,12%	9,97%	35,35%	2,56%	1,45%	1,88%	1,56%	2,65%	7,08%	1,98%	2,75%	1,72%
2011	1,51%	10,21%	1,73%	12,26%	2,01%	5,26%	2,25%	1,75%	10,42%	29,34%	3,54%	1,36%	1,54%	1,90%	3,52%	5,41%	2,38%	2,04%	1,56%
2012	1,57%	9,99%	1,77%	5,19%	1,58%	1,12%	3,53%	1,63%	8,06%	43,28%	3,46%	1,23%	2,85%	1,67%	3,49%	3,17%	2,66%	2,36%	1,40%
2013	1,42%	11,93%	1,75%	5,63%	2,00%	1,14%	4,09%	1,39%	8,57%	39,38%	3,00%	1,49%	1,73%	1,82%	3,26%	5,18%	2,70%	2,27%	1,25%
2014	1,16%	13,16%	1,57%	4,46%	1,79%	0,93%	1,97%	1,33%	7,64%	45,77%	2,94%	1,52%	1,56%	1,74%	2,99%	3,73%	2,61%	2,08%	1,04%

Prom.	Art.	Can.	Cerro Largo	Col.	Dur.	Flores	Florida	Lava.	Mald.	Mont.	Pay.	Río Negro	Riv.	Rocha	Salto	San José	Sor.	Tac.	T y T
2009-2011	1,29%	7,60%	1,61%	15,31%	1,98%	6,25%	1,06%	1,23%	10,77%	31,47%	2,95%	1,34%	1,75%	1,67%	2,93%	4,88%	2,11%	2,35%	1,46%
2012-2014	1,38%	11,69%	1,70%	5,09%	1,79%	1,06%	3,20%	1,45%	8,09%	42,81%	3,13%	1,41%	2,05%	1,74%	3,25%	4,03%	2,66%	2,24%	1,23%

ii) *Fiscalización efectiva y seguridad en el tránsito* – Estando vigente la *guerra de patentes*, la Intendencia A –que, por ejemplo, captaba empadronamientos de la Intendencia B- no tenía incentivo alguno para cobrar las infracciones de tránsito que le eran remitidas por dicha Intendencia B por esos vehículos matriculados en A. Más aún, ése era un incentivo adicional para que los vehículos se matriculasen fuera de su departamento.

Adicionalmente, el que efectivamente se comiencen a cobrar las multas por infracciones, actúa como un elemento que ayuda a mejorar la seguridad en el tránsito, además de ser una cuestión de justicia.

iii) *Posibilidad de implementar políticas públicas nacionales coordinadas* - La patente única abre la posibilidad de implementar políticas con perspectiva nacional como, por ejemplo, el establecimiento de la libreta única de conducir a nivel nacional con un sistema de puntos que premie la responsabilidad en la conducción.

La seguridad en el tránsito es un problema muy importante en Uruguay. Una política nacional de seguridad en el tránsito –en particular, el establecimiento de reglas con las correspondientes multas a su incumplimiento- requiere que las infracciones sean efectivamente cobradas, y eso solo es posible, como se vio, con el establecimiento de la patente única.

iv) *Apoyo a la cobranza de los Gobiernos Departamentales* – Además de la patente única, se implementó un sistema integrado de cobro de la misma para las Intendencias de todo el país<sup>15</sup>. Con la implementación de este sistema, toda la cobranza se realiza fuera de las oficinas de las Intendencias Departamentales (en Abitab, Red Pagos, Correo e Interdatos). Este sistema de cobro les permite una más ágil gestión del tributo –con más agentes de cobranzas y posibilidad de pago en línea- y, además, bonificaciones por pago contado y pago en fecha.

<sup>15</sup> Este sistema se puso en marcha en enero de 2013.

v) *Valores* – La *guerra de patentes* tenía asociados (des)valores culturales que, con la patente única, también se pretendió combatir. Romper acuerdos y apropiarse de base imponible ajena era, con la *guerra de patentes*, un comportamiento que rendía. Al menos en el corto plazo, la *viveza criolla* tenía su premio, más allá de que en el largo plazo se imponía un equilibrio no cooperativo que introducía ineficiencia para todos los actores. Con la patente única, romper acuerdos no rinde: la Intendencia Departamental que se desenganche de lo acordado pasará a recibir el porcentaje que le corresponde del 3.33% de todos los ingresos del Presupuesto Nacional –dispuesto por el artículo 214 de la Constitución- pero calculado sobre una base menor, sobre el 2.9% de dichos ingresos.

### 3.4. Programación de la inversión pública

La Constitución de la República ordena, en su artículo 230, que la OPP debe “Asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales”. Dada la alta importancia de la inversión pública en Uruguay, parece claro que no es posible que la OPP cumpla a cabalidad con este mandato constitucional sin pronunciarse sobre la calidad de los diferentes proyectos de inversión pública.

Adicionalmente, la normativa vigente le otorga a la OPP capacidad de decisión, y no solo de asesoramiento, respecto a la inversión pública. En efecto, en no pocos casos se exige informe previo favorable de OPP.

Con la implementación en este período de gobierno del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que se describe en el Capítulo 4, la OPP cuenta con un instrumento para cumplir mejor las obligaciones que la normativa le asigna respecto a la calidad de la inversión pública.

El SNIP es un instrumento que no puede dejarse de lado a la hora de planificar. En el corto plazo, porque garantiza que todos los proyectos de inversión que se ejecutarán superan el piso de calidad exigido por la evaluación socio-económica. Y en el mediano plazo, porque permitirá contar con una cartera de proyectos técnicamente evaluados, disponible a ser ejecutada de acuerdo a las prioridades políticas de la Agenda de Gobierno.

# CAPÍTULO II

## VINCULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL CASO URUGUAYO

## II. VINCULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL CASO URUGUAYO

El propósito central de este capítulo es analizar las principales fortalezas y debilidades que presenta, en el caso de Uruguay, la vinculación del Plan de Gobierno con el Presupuesto Nacional, marcando los avances realizados y los desafíos aún pendientes.

### 1. Presupuesto Quinquenal

El Presupuesto Quinquenal es la principal herramienta para instrumentar el Plan de Gobierno. Dicho Plan surge del Programa/Agenda de gobierno (insumo político) y del planeamiento estratégico y proyecciones de medio-largo plazo (insumo técnico).

El Presupuesto Quinquenal da el marco temporal adecuado para introducir el Plan de Gobierno en el Presupuesto. No obstante, algunos autores consideran que, en un mundo tan cambiante como el actual, cinco años es un plazo demasiado extenso que, en consecuencia, vuelve rígido al Presupuesto. Como respuesta debe decirse, en primer lugar, que hay una serie de mecanismos que otorgan flexibilidad a la ejecución presupuestal, algunos de los cuales se describen más adelante. Adicionalmente, y más importante, si el Presupuesto tuviese un marco temporal distinto –por ejemplo, tres años- al del ciclo político-electoral –cinco años-, este descalce muy probablemente ocasionaría más inconvenientes que ventajas.

Ahora bien, dado que las leyes de Rendición de Cuentas introducen múltiples modificaciones a la Ley de Presupuesto, podría argumentarse que dichas modificaciones implican, en la práctica, que no haya un Presupuesto con horizonte quinquenal. En el mismo sentido, dada la importancia de la inversión de las Empresas Públicas y teniendo en cuenta que sus Presupuestos son anuales –y no quinquenales-, podría argumentarse que estas empresas –y, en particular, sus inversiones- también escapan a la lógica del Presupuesto quinquenal. A continuación se responde a estas observaciones.

*i) Rendiciones de Cuentas* - Sabido es que, aunque el Presupuesto es quinquenal, anualmente el Poder Ejecutivo debe rendir cuentas al Poder Legislativo de lo actuado en el ejercicio anterior y, en esa ocasión, puede introducir modificaciones para el ejercicio en curso y/o los siguientes en i) el monto global de gastos o de recursos y ii) puede crear, suprimir o modificar programas. Esto, en principio, habilitaría a pensar que a través de las Rendiciones de Cuentas se introducen modificaciones tales que implican, en la práctica, nuevos Presupuestos y, por tanto, el Presupuesto Quinquenal no reflejaría ningún Plan/Agenda de Gobierno.



**C2 - Cuadro 1 - ASIGNACIONES PRESUPUESTALES VERSUS INCREMENTOS EN RENDICIONES DE CUENTAS**

**A. PRESUPUESTO 2005-2009**

<b>1. Mill de \$ corrientes</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
ASIGNACIONES EN LEY DE PRESUPUESTO 2005- 2009 (a valores 1º/01/2005)	106.232	114.445	117.033	121.928	127.214
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2005 (a valores 1º /01/2006)		990	2.626	2.105	2.276
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2006 (a valores 1º /01/2007)			1.434	3.563	2.812
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2007 (a valores 1º /01/2008)				5.254	8.992

<b>2. Mill de \$ constantes de 1 enero 2013</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
ASIGNACIONES EN LEY DE PRESUPUESTO 2005- 2009 (a valores 1º/01/2005)	188.473	203.044	207.637	216.320	225.699
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2005 (a valores 1º /01/2006)		1.658	4.398	3.525	3.811
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2006 (a valores 1º /01/2007)			2.249	5.587	4.409
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2007 (a valores 1º /01/2008)				7.667	13.123
<b>TOTAL</b>	<b>188.473</b>	<b>204.702</b>	<b>214.283</b>	<b>233.098</b>	<b>247.043</b>

Total Presupuesto	<b>1.041.172</b>
Total Rendiciones de Cuentas	<b>46.426</b>
Rendiciones de Cuentas / Presupuesto - En %	<b>4,5</b>

**B. PRESUPUESTO 2010-2014**

<b>1. Mill de \$ corrientes</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
ASIGNACIONES EN LEY DE PRESUPUESTO 2010- 2014 (a valores 1º/01/2010)	189.550	213.055	219.652	225.957	231.992
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2010 (a valores 1º /01/2011)		1.217	1.484	1.484	1.484
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2011 (a valores 1º /01/2012)			233	2.807	3.001
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2012 (a valores 1º /01/2013)				418	1.492

<b>2. Mill de \$ constantes de 1 enero 2013</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
ASIGNACIONES EN LEY DE PRESUPUESTO Nº 18.719	238.851	268.468	276.782	284.726	292.330
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2010		1.430	1.743	1.743	1.743
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2011			253	3.052	3.263
INCREMENTOS EN LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2012				418	1.492
<b>TOTAL</b>	<b>238.851</b>	<b>269.898</b>	<b>278.779</b>	<b>289.939</b>	<b>298.829</b>

Total Presupuesto	<b>1.361.158</b>
Total Rendiciones de Cuentas	<b>15.137</b>
Rendiciones de Cuentas / Presupuesto - En %	<b>1,1</b>

Los datos, sin embargo, son contundentes en sentido contrario. En efecto, tal cual muestra el Cuadro 1, el total de los incrementos otorgados en las Rendiciones de Cuentas correspondientes al Presupuesto 2005-2009 solo representó un 4.5% del Presupuesto original y, más aún, en el caso del Presupuesto 2010-2014 solo representó un 1% del Presupuesto original. Parece claro, entonces, que el Presupuesto efectivamente refleja el Plan/Agenda de Gobierno.

*ii) Empresas Públicas* – Como ya se señaló, la importancia de la inversión pública respecto a la inversión total es alta en Uruguay, incluso cuando se la compara con otros países en desarrollo, en los que este ratio es, en promedio, mayor que en los países desarrollados.

Adicionalmente, dentro de la inversión pública es alta la participación de la inversión de las Empresas Públicas. En el quinquenio 2009-2013, la inversión de las Empresas Públicas fue, en promedio, de 1.8% del PIB, representando casi un 40% de la inversión pública total.

Dado que los presupuestos de las Empresas Públicas son anuales, habría razones para sospechar que estos presupuestos –y, en particular, su relevante inversión- escapan a la lógica del Presupuesto Quinquenal o, más aún, escapan a la Agenda de Gobierno plasmada en el Presupuesto.

No obstante, existen argumentos para defender que los presupuestos anuales de las Empresas Públicas igualmente siguen la lógica del Presupuesto Quinquenal. En efecto, el Presupuesto Quinquenal de la Administración Central incorpora las transferencias desde (aportes) o hacia (subsidios) de las Empresas Públicas, por lo que éstas deben realizar el ejercicio de planificar el quinquenio, en particular sus inversiones.

Nuestra propuesta es que este ejercicio de planificación quinquenal –en especial, insistimos, de las inversiones- se perfeccione entre las Empresas Públicas involucradas, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) –que asegura una visión de la trayectoria fiscal- y la OPP –que debe asegurar el alineamiento de las inversiones a las líneas estratégicas de la Agenda de Gobierno-. Además, y dado que la ejecución de las inversiones se realizará en un escenario no necesariamente idéntico al considerado en el momento inicial, la planificación puede ser flexibilizada si, por razones estratégicas o fiscales, OPP y MEF lo consideran necesario y el Presidente lo valida políticamente.

## 2. Presupuesto por Programas: avances y desafíos pendientes

### *Los avances del Presupuesto 2010-2014*

El período de gobierno que está finalizando (2010-2014) marcó una diferencia respecto de períodos anteriores en cuanto a la lógica adoptada para formular el Presupuesto Nacional.

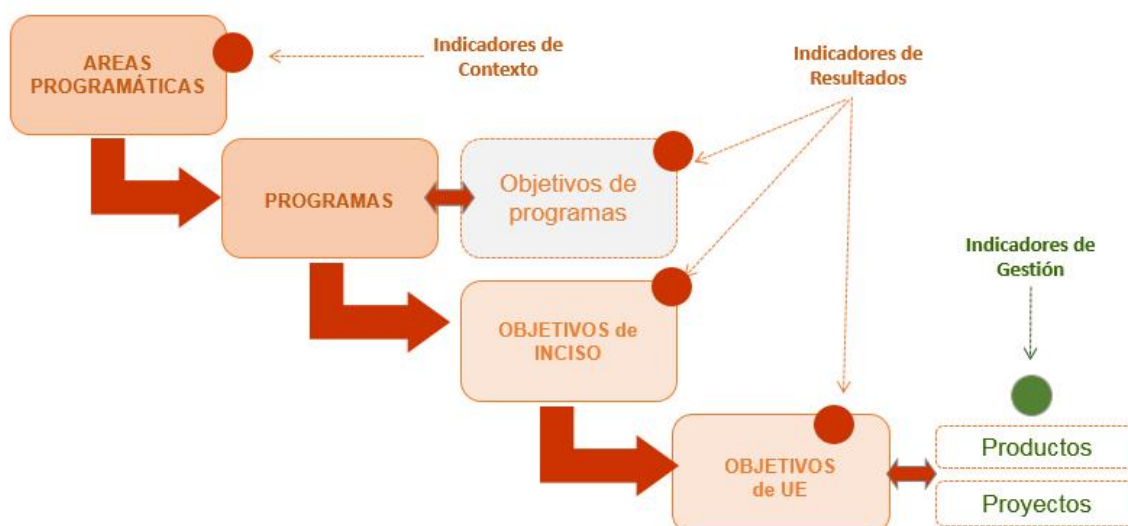
Los principales cambios implementados consisten, en primer lugar, en la definición de Áreas Programáticas (AP) como primer nivel de estructuración del Presupuesto. Esta nueva categoría representa a las funciones del Estado que habitualmente trascienden los períodos de gobierno. Las 17 Áreas Programáticas definidas son: 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. Siete de estas 17 Áreas Programáticas fueron definidas como prioritarias: Desarrollo Productivo; Educación; Infraestructura, Transporte y Comunicaciones; Protección y Seguridad Social; Salud; Seguridad Pública y Vivienda.

El segundo cambio refiere a la redefinición de los programas presupuestales buscando dotarlos de sentido programático al identificar objetivos para cada programa. En efecto, aunque los programas presupuestales existen desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1967<sup>16</sup>, es solo a partir del último Presupuesto que tienen asociados objetivos. Los objetivos de programa deben describir los logros que se espera obtener en relación a la solución de un problema o la atención de una necesidad de un grupo o de toda la población.

En tercer lugar, se admitió la posibilidad de que los programas fuesen transversales, es decir, “compartidos” por más de una institución –de la Administración Central u organismos del Art. 220 de la Constitución-, con lo que se sigue una lógica sectorial, programática y no, como venía siendo, exclusivamente institucional. En efecto, antes un programa era ejecutado exclusivamente por un Inciso. Esto permite definir los correspondientes objetivos de Inciso y de Unidad Ejecutora, es decir, aquellos objetivos que deben cumplir para aportar al logro de los objetivos del programa en el que participan.

**C2 - Figura 1 - Esquema Planificación y Presupuesto 2010-2014**



<sup>16</sup> Por el artículo 214 de la Constitución de la República, el Presupuesto de gastos corrientes e inversiones se debe asignar a cada Inciso por Programa.

Parece claro que estas novedades en la formulación del Presupuesto –en particular, la definición de los objetivos de cada programa y el carácter transversal de los mismos-, novedades que quiebran una lógica puramente institucional e introducen una lógica programática, facilitan la vinculación del Plan, de la Agenda de Gobierno con el Presupuesto, es decir, ayudan a que la asignación de recursos sea realizada en línea con los propósitos del Plan, de la Agenda de Gobierno, además de aportar las definiciones necesarias para que se monitoree el cumplimiento de los diferentes objetivos –de programa, de Inciso y de Unidad Ejecutora-.

### *Desafíos pendientes*

No obstante estos importantes avances, son varios los desafíos pendientes para mejorar la vinculación entre el Plan/Agenda de Gobierno y el Presupuesto. A continuación, se destacan aquellos que se consideran más relevantes, a la vez que se plantean posibles soluciones –algunas ya en proceso, otras aún como propuestas de trabajo interinstitucional, en particular con el MEF-.

Lo primero que debe destacarse es que, tal cual muestra el Cuadro 2, dos ítems representaron casi la mitad de la ejecución del Presupuesto en el período 2011-2013: Transferencias a la Seguridad Social (22%) y Servicios Públicos Generales (25.9%), ítems que, en rigor, carecen de un claro carácter programático ya que no tienen objetivos claramente definidos. Parece oportuno, por tanto, comenzar analizando en profundidad estos dos ítems.

**C2 - Cuadro 2 - Estructura del Presupuesto según principales Áreas Programáticas**

<b>1. Millones \$ corrientes</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Protección y Seguridad Social</b>	55.986	64.418	73.991
<i>Transferencias a la Seguridad Social</i>	<i>49.083</i>	<i>56.365</i>	<i>64.501</i>
<b>Servicios Públicos Generales</b>	58.039	65.589	76.654
<i>Intereses de la deuda</i>	<i>22.469</i>	<i>24.016</i>	<i>27.541</i>
<i>Devolución de impuestos</i>	<i>16.672</i>	<i>19.699</i>	<i>21.698</i>
<i>Transferencias a Gobiernos Departamentales</i>	<i>7.300</i>	<i>8.368</i>	<i>10.465</i>
<b>Educación</b>	38.855	45.090	51.763
<b>Salud</b>	22.112	26.678	32.681
<b>Resto</b>	47.641	53.288	59.025
<b>TOTAL</b>	<b>222.633</b>	<b>255.063</b>	<b>294.114</b>

<b>2. ESTRUCTURA</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Prom. 2011-2013</b>
<b>Protección y Seguridad Social</b>	25,1	25,3	25,2	25,2
<i>Transferencias a la Seguridad Social</i>	22,0	22,1	21,9	22,0
<b>Servicios Públicos Generales</b>	26,1	25,7	26,1	25,9
<i>Intereses de la deuda</i>	10,1	9,4	9,4	9,6
<i>Devolución de impuestos</i>	7,5	7,7	7,4	7,5
<i>Transferencias a Gobiernos Departamentales</i>	3,3	3,3	3,6	3,4
<b>Educación</b>	17,5	17,7	17,6	17,6
<b>Salud</b>	9,9	10,5	11,1	10,5
<b>Resto</b>	21,4	20,9	20,1	20,8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<b>3. EN % del PIB</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Prom. 2011-2013</b>
<b>Protección y Seguridad Social</b>	6,1	6,3	6,5	6,3
<i>Transferencias a la Seguridad Social</i>	5,4	5,5	5,7	5,5
<b>Servicios Públicos Generales</b>	6,4	6,5	6,7	6,5
<i>Intereses de la deuda</i>	2,5	2,4	2,4	2,4
<i>Devolución de impuestos</i>	1,8	1,9	1,9	1,9
<i>Transferencias a Gobiernos Departamentales</i>	0,8	0,8	0,9	0,8
<b>Educación</b>	4,3	4,4	4,5	4,4
<b>Salud</b>	2,4	2,6	2,9	2,6
<b>Resto</b>	5,2	5,2	5,2	5,2
<b>TOTAL</b>	<b>24,4</b>	<b>25,1</b>	<b>25,8</b>	<b>25,1</b>

### *1. Transferencias a la Seguridad Social: el problema de los programas instrumentales*

La estructura de Áreas Programáticas y Programas vigente abarca a todos los Incisos del Presupuesto Nacional, incluso a aquellos no institucionales (Incisos 20 a 24)<sup>17</sup>, a través de los cuales se ejecuta la mitad del gasto presupuestal. Este hecho tiene el aspecto positivo de cubrir la totalidad del gasto presupuestal pero genera en algunos casos la necesidad de crear programas instrumentales.

Este tipo de programas, a diferencia de los finalistas, no puede tener asignado, como sería deseable, un objetivo que refiera a la solución de un problema o atención de una necesidad. Su formulación responde a la obligación legal o a la voluntad política de realizar una transferencia hacia organismos de distinta naturaleza jurídica (de derecho público o privado), que son los que en última instancia definen el destino de estos recursos.

El ejemplo más notorio es el del programa 402 – Seguridad Social que incluye la asistencia financiera destinada a cubrir el déficit de las instituciones de la Seguridad Social, es decir, el BPS y

<sup>17</sup> La denominación de estos incisos es la siguiente: 20 - Intereses de la Deuda, 21 - Subsidios y Subvenciones, 22 - Transferencias a la Seguridad Social, 23 - Partidas a Reaplicar y 24 - Diversos Créditos.

las cajas Militar, Policial, Bancaria, Notarial y de Profesionales Universitarios. Esta transferencia, que se realiza a través del Inciso 22, representó en promedio 22% de la ejecución total del Presupuesto en el período 2011-2013 (5.5% del PIB).

En estos casos, los objetivos que persigue la aplicación de los recursos transferidos, que se suman a lo recaudado por las mencionadas instituciones, son definidos por los propios organismos que reciben las transferencias.

Mientras el universo de aplicación de la estructura de Áreas Programáticas y Programas se restrinja al Presupuesto Nacional, la existencia de este tipo de situaciones es inevitable. En este caso, para mejorar la calidad de la información, se podría crear una codificación específica para los programas instrumentales que permita agruparlos y diferenciarlos de los programas finalistas.

Una alternativa más ambiciosa, y que requiere de una manifiesta voluntad política, sería ampliar su ámbito de aplicación de modo de cubrir no sólo el gasto del Presupuesto Nacional sino todo el gasto público, lo cual implica incorporar a esta lógica al BPS, Gobiernos Departamentales y Empresas Públicas (que también reciben transferencias presupuestales). De proceder de esta manera, los programas instrumentales no tendrían razón de ser y todos los programas presupuestales presentarían objetivos finalistas.

## *2. Servicios Públicos Generales*

Es llamativo el alto peso del Área Programática Servicios Públicos Generales, que representó 25.9% del total ejecutado del Presupuesto Nacional en el período 2011-2013, siendo el Área Programática de mayor gasto. Esta Área Programática, a diferencia de las demás, no presenta una homogeneidad en la estructura de programas que la componen ya que incluye programas de muy diversa naturaleza.<sup>18</sup>

Los conceptos más relevantes incluidos son el pago de intereses de la deuda (en el Programa 488 – Administración Financiera, que representó 9.6% del Presupuesto en el período 2011-2013), la devolución de tributos (en el Programa 489 – Recaudación y Fiscalización, que representó 7.5% del Presupuesto en dicho período) y las transferencias a los Gobiernos Departamentales (en el programa 492 – Apoyo a Gobiernos Departamentales y Locales, que representaron 3.4% del Presupuesto en el mismo período).

Del análisis realizado surgen dos puntualizaciones. En primer lugar, muchos de los programas de esta Área Programática tienen una lógica más instrumental que finalista, problema que ya se discutió en el punto anterior. Es el caso de las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales, que se ejecutan a través del Inciso 24.

---

<sup>18</sup> Los 14 programas que la componen son: 480 - Ejecución de la Política Exterior; 481 - Política de Gobierno; 482 - Regulación y Control; 483 - Políticas de Recursos Humanos; 484 - Política de Gobierno Electrónico; 485 - Registro Cívico y Justicia Electoral; 486 - Cooperación Internacional; 487 - Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos; 488 - Administración Financiera; 489 - Recaudación y Fiscalización; 490 - Diseño y control de la Política Económica; 491 - Regulación de los juegos de azar; 492 - Apoyo a gobiernos departamentales y locales; y 815 - Personal excedentario de ejercicios anteriores.

En segundo lugar, existen partidas imputadas en esta Área Programática que, previo un análisis cuidadoso, podrían imputarse a otras. Por ejemplo, si algunos de los conceptos incluidos dentro de la devolución de tributos pueden interpretarse como beneficios tributarios, podrían imputarse al Programa 320 – Fortalecimiento de la Base Productiva de Bienes y Servicios del Área Programática Desarrollo Productivo.

### *3. El desafío de la Educación*

El Área Programática Educación representa un desafío particular. En efecto, incluye instituciones con diversas potestades y autonomía<sup>19</sup>, motivo por el cual no ha sido posible aplicar en ella los criterios establecidos por el Poder Ejecutivo para la definición de los programas presupuestales. Algunos de los problemas que presentan los 19 programas presupuestales del Área son los siguientes:

a) Varios programas fueron definidos como la simple agrupación de las actividades llevadas adelante por un solo Inciso, por lo que no están definidos según el impacto esperado en su población objetivo sino según los cometidos del Inciso. Por ejemplo, el objetivo del programa 002 de ANEP – Educación Inicial y Primaria es simplemente la descripción de las responsabilidades del Consejo de Educación Inicial y Primaria.<sup>20</sup> Ejemplos de estos programas: 001 a 005 de ANEP, 347 a 352 de UdelaR y 353 de UTEC.

b) En otros casos, los objetivos de programa se superponen claramente, como en los siguientes casos:

- Programa 002: Educación Inicial y Primaria (ANEP)
- Programa 344: Educación Inicial (INAU más una participación muy menor de MIDES y MTOP)
- Programa 345: Educación Primaria (MIDES y MTD)

La propia denominación de los programas conduce a errores de interpretación pues los créditos que tienen asignados no se corresponden con el total de créditos de la actividad. Por ejemplo, el programa 344 – Educación Inicial comprende los créditos que INAU (más una participación muy menor de MIDES y MTOP) destinan a Educación Inicial, pero no comprende el total de recursos que desde el Estado se destina a dicho nivel educativo, para lo que debería adicionarse parte del crédito del programa 002 – Educación Inicial y Primaria de ANEP.

Dados estos problemas, debe realizarse una revisión de los programas presupuestales del área Educación en un ámbito de coordinación interinstitucional.

---

<sup>19</sup> Presidencia, MI, MDN, MRREE, MTD, MTOP, MEC, MIDES, ANEP, UDELAR, UTEC, INAU, ASSE, Plan Ceibal, INEEd.

<sup>20</sup> “El Consejo de Educación Inicial y Primaria tiene a su cargo la cobertura pública de la educación básica a nivel nacional, considerando la obligatoriedad constitucional que establece la asistencia del menor a la escuela, y atendiendo a la población de las siguientes áreas: Educación Inicial, Educación Primaria y Educación Especial”.

#### *4. Programas “bolsa”*

Existen casos de programas “bolsa”, es decir, programas que agregan, sin distinguirlas, varias líneas de acción. La apertura de estos programas –o de alguno de los proyectos que los componen- permitiría una mejor asignación de recursos, una identificación más precisa de los objetivos buscados, un mejor costeo de las líneas de acción y un monitoreo correcto, a través de indicadores no tan genéricos.

Un ejemplo evidente de estos programas “bolsa” es el Programa 521 – “Programa de Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional”, programa del MVOOTMA, que representa casi el 60% del presupuesto de este Ministerio (0.5% del PIB). Su objetivo sustantivo es la “Consolidación de barrios y rehabilitación de áreas del tejido formal”. Este programa “bolsa” admite una mejor definición pues agrega, sin distinguirlas, varias líneas de acción, a saber: construcción de viviendas por cooperativas, construcción de viviendas nuevas por el MVOOTMA, viviendas para pasivos, autoconstrucción en terreno privado, subsidio al capital para compra de viviendas y convenios con Intendencias Departamentales para construcción de viviendas nuevas.

El indicador con el que se pretende medir el cumplimiento del objetivo sustantivo de este programa es “Soluciones habitacionales”. Estando involucradas tantas líneas de actividad, ya sean terminadas o en gestión, es claro que este indicador no puede tener una definición precisa, lo que lo vuelve poco útil con fines de monitoreo y planificación y poco informativo.

#### *5. Los proyectos de inversión “bolsa” y el avance que representará el SNIP*

Así como se advirtió en el punto anterior sobre la existencia de programas presupuestales “bolsa”, es necesario señalar que también hay proyectos presupuestales de inversión que pueden ser calificados como proyectos “bolsa”.<sup>21</sup> Por ejemplo, el Proyecto de inversión 750 – Rutas, perteneciente al Programa 362 – Infraestructura Vial, agrupa obras del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) que tienen diferentes características, son realizadas en distintos tramos de la infraestructura vial del país, atienden diferentes problemas y tienen distintos impactos sobre diferentes grupos de beneficiarios.<sup>22</sup> Lo mismo sucede con el Proyecto de inversión 752 – Puentes, también perteneciente al Programa 362 – Infraestructura vial.<sup>23</sup>

No es realista pensar que en la formulación del próximo Presupuesto se pueda exigir que estos proyectos de inversión “bolsa” desaparezcan. Ello implicaría, siguiendo el ejemplo que se ha puesto, que el MTO tenga identificadas en junio próximo, en oportunidad de entregar el proyecto del Presupuesto Quinquenal, los diferentes tramos de rutas y puentes que

---

<sup>21</sup> El Presupuesto se estructura en Áreas Programáticas – Programas – Proyectos.

<sup>22</sup> Descripción del proyecto: Rehabilitación y mantenimiento de rutas en la red vial nacional y en la red de caminería rural forestal. Objetivo principal del proyecto: Gestionar la red vial nacional comprometiendo los niveles de servicio adecuados a cada tramo.

<sup>23</sup> Descripción del proyecto: Obras y mantenimiento en puentes. Objetivo principal del proyecto: Ejecución de obras y mantenimientos en puentes, de acuerdo a criterios de priorización e interrelaciones definidas con el Plan de Obras de Carreteras.



construirá/reparará en el quinquenio, con la correspondiente formulación y evaluación socio-económica de cada uno de los proyectos.

No obstante, como parte de los avances que se deberá realizar en materia de planificación, es deseable que el MTOP presente la estrategia de ejecución de al menos la mitad de su presupuesto al inicio del quinquenio. Este análisis debería hacerse con MEF y OPP para garantizar que se contemplen tanto la trayectoria fiscal como el alineamiento a las prioridades de la Agenda de Gobierno. Tratándose de proyectos de inversión pública, es particularmente relevante la presencia de OPP como garante de una *territorialización* adecuada de los mismos. Además, como ya se dijo, dado que la ejecución de las inversiones se realizará en un escenario no necesariamente idéntico al considerado en el momento inicial, la planificación puede ser flexibilizada si, por razones estratégicas o fiscales, OPP y MEF lo consideran necesario y el Presidente lo valida políticamente.

Mientras tanto, tal cual se describe en el capítulo correspondiente al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), la estrategia que se ha decidido seguir en el próximo Presupuesto consiste en:

- i) el SNIP aprobará como “iniciativa” los proyectos de inversión “bolsa”, dándoles solamente conformidad –pero no dictamen técnico favorable-, con lo que podrán ingresar al Presupuesto;
- ii) la ejecución del crédito asignado al proyecto “bolsa” solo será admitida contra proyectos de inversión formulados y evaluados de acuerdo a los lineamientos del SNIP y que cuenten con el dictamen técnico favorable de éste. Estos proyectos irán “comiendo” los créditos presupuestales del proyecto “bolsa”.

Con esto, se podrá asegurar la consistencia de los objetivos de la ejecución de los diferentes tramos del proyecto “bolsa” con los objetivos asociados a éste en el momento de su presupuestación.

## *6. Programas de Administración General*

Los recursos asignados a los programas presupuestales pueden financiar actividades sustantivas - aquellas que deben realizarse para obtener los productos necesarios para el logro de los objetivos sustantivos- o pueden financiar actividades de apoyo administrativo, tales como las que desarrollan, por ejemplo, las asesorías técnicas o legales, las oficinas de recursos humanos o de contratación, las oficinas de compras, financiero-contable, de planificación, monitoreo y evaluación o de comunicaciones.

Este tipo de actividades son imprescindibles para obtener la producción sustantiva de cada programa pero la mayoría de las veces resulta engorroso determinar la cuota-parte de contribución específica que hacen a ella. En la reformulación de los programas presupuestales realizada en el período 2010-2014 se adoptó el criterio de asociar las actividades de apoyo administrativo y los recursos que las financian a los programas sustantivos de mayor peso

presupuestal en el inciso. Ello generó una distorsión al provocar la sobrevaluación de algunos programas y la subvaluación de otros.

A la luz de esta experiencia, y debido al inconveniente reseñado relativo a la dificultad de aislar la contribución que las actividades de apoyo hacen a las sustantivas, la propuesta para aplicar en el próximo Presupuesto Quinquenal va en el sentido de contar con programas de apoyo administrativo separados de los programas sustantivos. De esta forma, existiría en cada Inciso un programa específico que podría denominarse “Administración General” y que se integraría con recursos que, en mayor o menor medida, aportan a todos los programas sustantivos de los que participa la institución. De implementarse esta propuesta, lo más apropiado sería crear una nueva Área Programática que reúna a todos los programas que tienen esta característica.

### *7. Desafíos pendientes respecto a la transversalidad de los programas*

Como se dijo, el último Presupuesto incorporó la posibilidad de que los programas sean transversales, es decir, “compartidos” por más de una institución, con lo que se quebró la lógica institucional que se venía aplicando (un programa = un Inciso) y comenzó a seguirse una lógica sectorial, programática.

No obstante, debe reconocerse que la transversalidad es aún insuficiente ya que la mayoría de los recursos sigue estando asignada a programas ejecutados por un solo Ministerio.

En varios de los casos en que hay participación de más de una institución, se identifica a un Ministerio que lidera la ejecución del programa y tiene como “socio” al MIDES, que aporta la perspectiva social a la solución del problema principal.

Es relevante que la transversalidad se contemple desde el diseño mismo de los programas y no durante la ejecución del Presupuesto.

Finalmente, se ha detectado la necesidad de captar algunas dimensiones del gasto que son transversales a la estructura actual de Áreas Programáticas, es decir, que tienen presencia en más de una de ellas. En particular, y debido a la importancia estratégica que se asocia a este tipo de políticas, esta necesidad resulta evidente para el gasto en primera infancia, para las políticas de desarrollo territorial y descentralización y para el gasto en ciencia, tecnología e innovación<sup>24</sup>.

Para captar estos (y otros) gastos “transversales” existe la opción de “etiquetar” proyectos de funcionamiento e inversión al interior de cada programa. Ello implica “abrir” aquellos proyectos que incluyan recursos para aplicar en alguna de las dimensiones mencionadas, de modo de poder agruparlos para, independientemente de en qué programa se ejecuten, tener una medida de los esfuerzos agregados que se hacen en ese sentido.

---

<sup>24</sup> Si bien existe un Área Programática denominada Ciencia, Tecnología e Innovación, la misma refiere al gasto en investigación básica mientras que la investigación aplicada se imputa en el Área Programática a la cual contribuyen en última instancia estos desarrollos (Salud, Desarrollo Productivo, Defensa, etc.).

### *8. Incrementalismo: la rigidez de la línea de base presupuestal*

Desde el regreso a la democracia, la línea de base del Presupuesto Nacional no ha sido revisada y, por tanto, se ha mantenido prácticamente sin cambios. La única modificación relevante que puede anotarse es el aumento de recursos para Educación, que en el Presupuesto 2005-2009 se llevó a 4.5% del PIB desde el 3.2% ejecutado en el año 2005.

Dicho de otro modo, en oportunidad de cada Presupuesto se respetó el Presupuesto anterior y solo se asignó de forma diferencial el espacio fiscal adicional. A esta práctica presupuestal se le llama incrementalismo. Por ejemplo, el espacio fiscal adicional asignado en el último Presupuesto representó poco más de 10% de la línea de base del Presupuesto anterior.

El incrementalismo puede funcionar correctamente en el caso de, por ejemplo, países que han completado su agenda de reformas y funcionan, por así decirlo, “con el piloto automático”. Sin embargo, en países con desafíos pendientes, demandas insatisfechas, agenda de reformas por cumplir, la revisión de las asignaciones presupuestales debería ser una tarea más frecuente.

Dicho esto, cabe puntualizar que no es esperable que la revisión de la línea de base de por sí, como ejercicio técnico, permita el redireccionamiento de un monto significativo de recursos. Pero esta revisión es necesaria para confirmar o revisar la agenda de prioridades. Este es un ejercicio, antes que nada y básicamente, de fuerte contenido político, de señalamiento de prioridades.

Algunos ítems candidatos a revisión son los siguientes:

*i) Presupuesto de las Fuerzas Armadas* – Un rediseño de las Fuerzas Armadas que priorice gradualmente su especialización en nuevas funciones, que deben cumplirse como respuesta a nuevos desafíos, y que prescinda paulatinamente del cumplimiento de algunas funciones tradicionales, probablemente implique una menor asignación presupuestal. De tener apoyo político dicho rediseño, es necesaria una revisión de la asignación presupuestal actual de las Fuerzas Armadas.

*ii) Cajas Paraestatales* – La revisión de la línea de base permite no solo reasignaciones presupuestales de acuerdo a prioridades sino que brinda la oportunidad de corregir desequilibrios en las políticas que se han ido consolidando a lo largo del tiempo.

Un ejemplo en este sentido son los diferentes regímenes de las Cajas paraestatales. Más allá de ciertas especificidades que sin duda deben contemplarse, desde nuestro punto de vista es deseable la homogeneización y unificación de estos regímenes jubilatorios, básicamente por un tema de equidad.

El caso más notorio en este sentido es el de la Caja Militar. Como se observa en el Cuadro 3, los ingresos anuales de esta caja fueron, en promedio, 0.43% del PIB en el período 2010-2013, mientras que los egresos anuales fueron casi un punto del producto en dicho período. Por tanto, el Gobierno Central ha debido transferir anualmente a la Caja Militar más de medio punto del

PIB. Dicho de otro modo, de cada 2 pesos de jubilaciones que paga la Caja Militar, recauda uno y el otro se lo transfiere el resto de la sociedad.<sup>25</sup>

### C2 - Cuadro 3 - Ingresos, Egresos y Déficit de la Caja Militar

1. Millones \$ corrientes	2010	2011	2012	2013
<b>Ingresos</b>	<b>3.401</b>	<b>4.001</b>	<b>4.428</b>	<b>4.822</b>
<i>Retenciones</i>	<i>1.107</i>	<i>1.520</i>	<i>1.682</i>	<i>1.874</i>
<i>Aporte Patronal</i>	<i>2.294</i>	<i>2.480</i>	<i>2.746</i>	<i>2.948</i>
<b>Egresos</b>	<b>7.370</b>	<b>8.692</b>	<b>10.130</b>	<b>11.607</b>
<b>Déficit</b>	<b>-3.969</b>	<b>-4.692</b>	<b>-5.702</b>	<b>-6.785</b>
<b>Transferencia de Rentas Generales</b>	<b>3.891</b>	<b>4.614</b>	<b>5.702</b>	<b>6.785</b>

2. En % del PIB	2010	2011	2012	2013
<b>Ingresos</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<i>Retenciones</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
<i>Aporte Patronal</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<b>Egresos</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
<b>Déficit</b>	<b>-0,51</b>	<b>-0,51</b>	<b>-0,56</b>	<b>-0,59</b>
<b>Transferencia de Rentas Generales</b>	<b>0,50</b>	<b>0,51</b>	<b>0,56</b>	<b>0,59</b>

iii) *Intereses de la deuda* – La estimación del nivel óptimo de reservas debe considerar tres funciones del Banco Central: asegurar la estabilidad de la moneda –riesgo cambiario-, asegurar la liquidez del sistema financiero –riesgo de corrida bancaria- y garantizar el servicio de la deuda –riesgo de corrida contra la deuda pública-. Siguiendo la metodología de Illanes (2009)<sup>26</sup>, se calculó un monto óptimo de reservas para cada tipo de riesgo que se espera que el Banco Central cubra. El nivel óptimo total es la suma de estos tres montos parciales.

Considerando un escenario muy conservador, que toma los valores de contracción de la base monetaria y de los depósitos que se verificaron en la crisis de 2002, se estimó que el nivel óptimo de reservas era de aproximadamente US\$ 11.800 millones en julio de 2014, fecha en la que se realizó este ejercicio. Teniendo en cuenta que el nivel efectivo de reservas era de aproximadamente US\$ 18.200 millones, se deduce que el exceso de reservas era de más de US\$ 6.300 millones.

El mantenimiento de este excedente de reservas por parte del Banco Central tiene un costo para el país ya que el gobierno se endeuda a tasas más altas de las que el BCU percibe por sus recursos inmovilizados. Por este motivo, desde nuestro punto de vista, debería analizarse seriamente la posibilidad de amortizar deuda y generar un ahorro por concepto de intereses.

<sup>25</sup> Téngase en cuenta que dentro de los ingresos de la Caja Militar están incluidos los aportes patronales que realiza el Estado (15%) que fueron, en promedio, 0.27% del PIB por año en el período 2010-2013.

<sup>26</sup> “Nivel óptimo de reservas internacionales en Uruguay”. Javier Illanes. Banco Central del Uruguay. 1999.

# CAPÍTULO III

## SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: MONITOREO, EVALUACIÓN Y COMPROMISOS DE GESTIÓN

### III. SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: MONITOREO, EVALUACIÓN Y COMPROMISOS DE GESTIÓN

Los textos sobre gestión para resultados mencionan con frecuencia tres objetivos del monitoreo y la evaluación de políticas públicas: i) contribuir a mejorar la gestión del Poder Ejecutivo; ii) más y mejor información para el Poder Legislativo; y iii) más y mejor información a la ciudadanía, con el consiguiente aporte a la transparencia. En particular, y respecto al último punto, los organismos multilaterales –que suelen financiar con préstamos y/o cooperaciones técnicas no reembolsables los procesos de evaluación- muestran un muy especial interés en que los resultados sean publicados de inmediato.

Sin desconocer la validez de los objetivos citados ni la preocupación de los organismos multilaterales, la intención de la OPP en este período de gobierno no fue adherir acríticamente a la gestión para resultados como moda, enfatizando por igual los tres objetivos citados. Por el contrario, se consideró que en esta etapa inicial, el monitoreo y la evaluación debían tener la muy concreta utilidad de ayudar a mejorar la gestión del Poder Ejecutivo y ésa fue, por tanto, la prioridad.

El monitoreo y la evaluación del cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestales, sobre los que trata este capítulo, son solo herramientas que, junto a otras y mediante aproximaciones sucesivas, sirven para conocer los resultados de las políticas, identificar oportunidades de mejora y, así, contribuir a lograr una mayor calidad del gasto público y una mejor vinculación del Plan de Gobierno con el Presupuesto.

Finalmente, consideramos importante no perder de vista que los objetivos que particularmente interesa evaluar son los que el relato político, la agenda de gobierno, marcó como prioritarios. Poco sentido hace, desde nuestro punto de vista, extraviarse entre un sinnúmero de indicadores y evaluaciones de los programas menos relevantes. Con frecuencia los gobiernos caen en una suerte de *programitis*, es decir, llevan adelante varios programas con objetivos similares.<sup>27</sup> Sería perjudicial que la evaluación aislada de estos programas terminara alentando la *programitis* en vez de ayudar a corregirla.

#### 1. Monitoreo

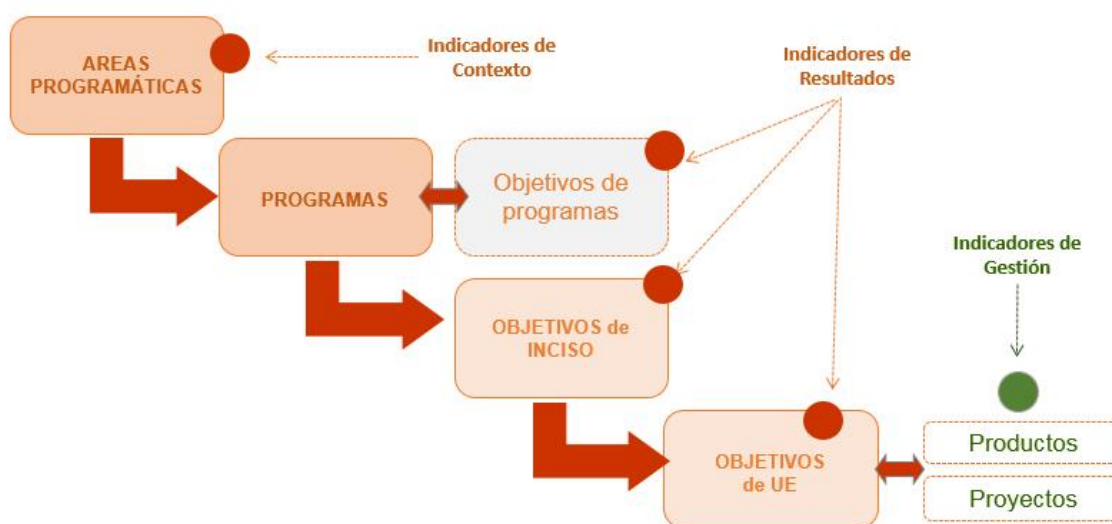
El nuevo esquema presupuestal implantado en 2010 facilita a la OPP el monitoreo del cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestales, los Incisos y Unidades Ejecutoras, a través de los correspondientes indicadores de resultados. El artículo 39 de la Ley 16.736, de enero de 1996, señala que la OPP debe, entre otros cometidos en materia presupuestal, realizar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional, informando sobre su eficacia, eficiencia e impacto. Es en este marco legal que se diseña el monitoreo a través de indicadores.

---

<sup>27</sup> Una de las razones de esta *programitis* es la entendible preocupación política de los Ministerios, que identifican un grupo vulnerable de la población, con necesidades claras, y responden diseñando un programa para atenderlas. Otra razón suele ser la escasez de recursos, que lleva a “probar suerte” con programas pilotos, antes que concentrar los recursos en pocas ideas.

Como ya se vio, aunque los programas presupuestales existen desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1967, es solo a partir del último Presupuesto (2010-2014) que tienen asociados objetivos. Fue también en el último Presupuesto que, por primera vez, se admitió que el objetivo de un programa presupuestal fuese compartido por varias instituciones de la Administración Central y organismos del artículo 220 de la Constitución, siguiendo una lógica sectorial, programática y no, como venía siendo, exclusivamente institucional. (Antes, un programa involucraba solo a un Inciso). Esto permite definir los correspondientes objetivos de Inciso y de Unidad Ejecutora, es decir, aquellos objetivos que deben cumplir para aportar al logro de los objetivos del programa en el que participan.

**C3 – Figura 1 -Esquema Planificación y Presupuesto 2010-2014**



Parece claro entonces que, una vez creados los programas presupuestales con sus correspondientes objetivos y habiendo sido definidos los objetivos que deben cumplir los Incisos y Unidades Ejecutoras para aportar al cumplimiento de los programas en los que participan, están dadas todas las definiciones necesarias para que la OPP monitoree el cumplimiento de esos objetivos –de programas, de Incisos y de Unidades Ejecutoras- a través de los correspondientes indicadores de resultados.

Adicionalmente, a nivel de Unidades Ejecutoras se presentan indicadores de gestión, a saber, indicadores de procesos o de productos.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Es posible definir indicadores de procesos tanto a nivel de Incisos como de Unidades Ejecutoras. Pero los productos en este sistema están definidos solo al nivel de Unidades Ejecutoras, ya que se entiende que es allí donde los mismos se generan.

*¿Qué esperar del monitoreo?* – Los indicadores pueden cumplir el papel de ordenadores en la búsqueda de resultados e informar con rigurosidad sobre los avances de la gestión. No obstante, es necesario tener presente que los indicadores solo encienden luces (verdes o amarillas) respecto al desempeño, pero no explican las causas del mismo. Al ser medidas cuantitativas puntuales, los indicadores no explican por sí solos el desempeño. Esto hace necesario que sean utilizados junto con información complementaria –en particular, la proveniente de evaluaciones- para obtener conclusiones acertadas sobre las causas del desempeño observado. Leer mecánicamente los indicadores sin considerar variables que escapan al control de los responsables de la gestión – como un cambio político de prioridades- puede conducir a juicios erróneos.

*Avances y tareas pendientes* - El monitoreo alcanza a la Administración Central y a los organismos del artículo 220 de la Constitución que, pese a su autonomía, optan por presentar sus resultados.<sup>29</sup> Los indicadores respectivos han sido sistemáticamente publicados en el Tomo II presentado en cada una de las Rendiciones de Cuentas anuales.

Para llegar a contar con un sistema estable de indicadores relevantes es inevitable recorrer previamente un proceso de revisión y ajuste continuos, proceso que OPP ha encarado durante el período de gobierno 2010-2014. No obstante, este proceso deberá continuar porque aún sobreviven problemas en relación a la relevancia de los indicadores seleccionados, el establecimiento de metas y la verificación de las mediciones.

Puede afirmarse que, en términos generales, los indicadores de resultados de Áreas Programáticas –a los que hemos llamado indicadores de contexto- y los indicadores de resultados de programas presupuestales han registrado avances significativos. Estos últimos, aunque admiten mejoras, ya pueden cumplir aceptablemente el papel de ordenadores en la búsqueda de resultados y ya informan con rigurosidad de los avances obtenidos.

Por su parte, la mayoría de las tareas pendientes refieren a los indicadores, tanto de resultados como de gestión, de los Incisos y Unidades Ejecutoras. No es desatinado afirmar que estos indicadores son los más importantes cuando se hace foco –como hizo OPP en este período- en mejorar la gestión del Ejecutivo, porque señalizan los problemas que están teniendo los diferentes Incisos y/o Unidades Ejecutoras en cumplir sus objetivos. A continuación, se plantean algunas sugerencias para continuar mejorando los indicadores de Incisos y Unidades Ejecutoras.

En primer lugar, se sugiere priorizar el trabajo en los indicadores que miden el cumplimiento de los objetivos *sustantivos* de Incisos y Unidades Ejecutoras. En efecto, estos objetivos han sido clasificados en *sustantivos*, de gestión interna y complementarios.<sup>30</sup> Por un lado, existen casos

---

<sup>29</sup> Los Incisos del artículo 220 de la Constitución que presentaron los valores de indicadores en la Rendición de Cuentas 2013 fueron: 16-Poder Judicial, 25-ANEP, 26-UDELAR, 27-INAU, 29-ASSE, 31-UTEC. Tanto el Inciso 18-Corte Electoral como el 19-Tribunal de lo Contencioso Administrativo tienen indicadores definidos pero en la pasada Rendición de Cuentas no se informó el valor de ninguno de esos indicadores, aunque el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sí presentó informe de gestión. Por su parte, el Inciso 17-Tribunal de Cuentas si bien tiene objetivos establecidos, no han sido definidos indicadores que permitan medir el acercamiento a esos objetivos, por lo que no es posible evaluar su cumplimiento.

<sup>30</sup> Objetivos *sustantivos*: aportan directamente al logro de la misión, visión y cometidos del Inciso, independientemente de su prioridad política. Objetivos de gestión interna: están dirigidos a una mejora en la gestión



donde no han podido definirse indicadores para objetivos sustantivos de los Incisos, generalmente por falta de información. Por ejemplo, el objetivo sustantivo de ASSE “Estrategia de promoción en salud”, correspondiente al programa 442 – “Promoción en Salud”, no es monitoreado con ningún indicador.<sup>31</sup> En el otro extremo, es necesario eliminar indicadores no relevantes.

Como caso intermedio pueden citarse los indicadores mal definidos. Un ejemplo claro es el indicador “Soluciones habitacionales”, con el que se monitorea el objetivo sustantivo del MVO'TMA “Consolidación de barrios y rehabilitación de áreas del tejido formal”, objetivo del Programa 521 – “Programa de Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional”. En rigor, el indicador hereda el problema de la mala definición del programa presupuestal que, como ya se vio, es un programa “bolsa” que agrega, sin distinguirlas, varias líneas de acción, a saber: construcción de viviendas por cooperativas, construcción de viviendas nuevas por el MVO'TMA, viviendas para pasivos, autoconstrucción en terreno privado, subsidio al capital para compra de viviendas y convenios con Intendencias Departamentales para construcción de viviendas nuevas. La ausencia de definición de qué es una “solución habitacional”, máxime tratándose de tantas líneas de actividad, ya sean terminadas o en gestión, vuelve poco útil al indicador con fines de monitoreo y planificación y poco informativo.

En segundo lugar, retomando las sugerencias sobre el trabajo pendiente de revisión y ajuste de los indicadores, parece oportuno dar prioridad a los Incisos / Unidades Ejecutoras con intervenciones evaluadas por OPP. En efecto, en el marco de las evaluaciones DID<sup>32</sup> llevadas adelante por OPP –las que se describen más adelante- se han identificado indicadores relevantes que no tienen mediciones como, por ejemplo, la tasa de reincidencia delictiva. Estos casos representan una doble oportunidad: i) cubrir la carencia de información y ii) facilitar el monitoreo de los Acuerdos de Mejora que se firman luego de las evaluaciones DID<sup>33</sup>.

En el caso de los indicadores de productos, se sugiere priorizar los referidos a cobertura (beneficiarios efectivos respecto de población objetivo), focalización (beneficiarios efectivos que cumplen requisitos para percibir beneficios) y calidad, es decir, indicadores que informen de aspectos más relevantes que los simples niveles de producción, que hoy son los mayoritarios.

El Área Programática Educación representa un desafío particular. En efecto, como se vio en el capítulo anterior, incluye instituciones con diversas potestades y autonomía, motivo por el cual no ha sido posible aplicar en ella los criterios establecidos por el Poder Ejecutivo para la definición de los programas presupuestales. En consecuencia, los problemas que presentan los 19

---

de la organización (eficiencia, mejora de trámites, comunicación interna y externa, etc.). Objetivos complementarios: no alineados directamente con los cometidos de Inciso y/o de Unidad Ejecutora. Pueden incluir objetivos relacionados a tareas que se le hayan encomendado al Inciso/Unidad Ejecutora, pero no relacionados con sus principales giros de actividad.

<sup>31</sup> Dicho objetivo se definió como “Definir e implementar una estrategia de promoción en salud, donde la educación para la salud sea el factor estructurante, promoviendo cambios en los estilos de vida”.

<sup>32</sup> Diseño, Implementación y Desempeño.

<sup>33</sup> En el Acuerdo de Mejora, la intervención evaluada se compromete con OPP a llevar adelante algunas de las recomendaciones que surgieron de la evaluación DID realizada. Sobre este punto, se vuelve más adelante.

programas presupuestales del área, descritos en el capítulo anterior, hacen que no tenga sentido su monitoreo a través de indicadores. Debe realizarse una revisión de estos programas en un ámbito de coordinación interinstitucional. Mientras esto no suceda, la única posibilidad es mostrar indicadores de resultados de toda el Área Programática, a los que hemos llamado indicadores de contexto.

*Metas* – Como se dijo, solo se ha definido una meta anual para poco más de la mitad de los indicadores. Adicionalmente, no todas ellas cumplen el deseable requisito de ser realistas y, a la vez, exigentes. Por ése, entre otros motivos, debe reconocerse que dichas metas no han constituido compromisos reales y, por tanto, no han tenido la utilidad que se pretende de ellas como instrumento de mejora de la gestión, de mejora de la calidad del gasto público.

La definición de metas es técnicamente compleja, básicamente porque en la mayoría de los casos no existe un modelo que permita determinar con precisión la relación entre monto de recursos y niveles de desempeño, especialmente en el caso de indicadores que se focalizan en dimensiones del desempeño diferentes a los niveles de producción.<sup>34</sup> Por este motivo, es condición necesaria un alto nivel técnico por parte de los funcionarios de OPP que interactúan con los responsables de los programas monitoreados, que los legitime como interlocutores válidos y, así, ganen la necesaria autoridad para trabajar en forma conjunta en el establecimiento de dichas metas.

Adicionalmente, claro está, es necesaria una firme voluntad política para avanzar con los procesos de monitoreo y evaluación porque, no pocas veces, surgen resistencias de algunos de los responsables de las políticas monitoreadas y evaluadas.

## **2. Evaluación**

A casi nadie le gusta que lo midan. Pero lo que no se mide, no se conoce. Y lo que no se conoce no se puede controlar –que es lo que hace el monitoreo-, explicar –que es lo que hace la evaluación-, fortalecer –con acuerdos de mejora-, incentivar o desincentivar –con compromisos de gestión. En definitiva, sin monitoreo y evaluación no hay planificación. Por tanto, el monitoreo y la evaluación son tareas ineludibles para una oficina de planificación como la OPP.

La evaluación debe ser entendida como el complemento del monitoreo. Los 52 programas presupuestales que conforman las siete áreas programáticas prioritarias son monitoreados con 69 indicadores. Como se vio, los indicadores solo encienden luces (verdes o amarillas) respecto al desempeño, alertan sobre lo que va bien o no, pero no el porqué. Entonces, es precisamente la evaluación, complementando al monitoreo, la que procura encontrar las razones.

### *i. ¿Cuándo evaluar?*

Es muy frecuente que se recuerden las evaluaciones de resultados cuando llegan las Rendiciones de Cuentas porque, se afirma, ‘no solo es cuestión de dar más plata’ sino de exigir resultados. Usemos este lugar común para ensayar algunas reflexiones.

---

<sup>34</sup> Marcela Guzmán. Informe de consultoría para la Dirección de OPP. 2013.

El monto de recursos otorgado vía Rendiciones de Cuentas es, en relación al Presupuesto total, muy poco relevante. Los recursos otorgados en las Rendiciones de Cuentas del Presupuesto 2005-2009 representaron solo 4.5% del Presupuesto original y los otorgados en las Rendiciones correspondientes al Presupuesto 2010-2014 representaron solo 1% del Presupuesto original.

Más aún, los recursos que en las Rendiciones de Cuentas 2010-2012 se asignaron para el período 2011-2014 fueron poco más de una tercera parte de los refuerzos presupuestales otorgados en dicho período 2011-2014. Los refuerzos son una partida equivalente al 6% de los gastos de funcionamiento del Presupuesto, partida de la que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) dispone para reforzar o abrir nuevos créditos presupuestales.

En consecuencia, no puede argumentarse que las asignaciones estratégicas de recursos son las que se realizan en las Rendiciones de Cuentas y que ése es el momento, por tanto, de una cuidadosa revisión de los resultados hasta ahí obtenidos. No: las asignaciones estratégicas son las que se realizan en el Presupuesto Quinquenal y es necesaria una revisión permanente, continua y no puntual, oportuna y no oportunista, del cumplimiento (o no) de los objetivos asociados a cada uno de los programas presupuestales.

## *ii. ¿Qué evaluar?*

En primer lugar, como ya se dijo, consideramos que los objetivos que particularmente interesa evaluar son los que el relato político, la agenda de gobierno, marcó como prioritarios. Por ese motivo, todas las evaluaciones realizadas por OPP en este período corresponden a programas de Áreas Programáticas que fueron definidas como prioritarias.

En segundo lugar, existe cierta tendencia a identificar calidad del gasto público con calidad del gasto corriente. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, preocuparse por la calidad del gasto público implica preocuparse no solamente por la calidad del gasto corriente sino también por la del gasto tributario y de la inversión pública.

El Sistema Nacional de Inversión Pública –analizado en el Capítulo IV de este documento– refleja, precisamente, la preocupación de la OPP por evaluar la eficacia, eficiencia y equidad de la inversión pública. En efecto, el SNIP no es otra cosa que la evaluación de los proyectos de inversión pública i) *ex ante*: en la *decisión* de inversión (asignación de recursos públicos limitados); ii) *durante*: en la *ejecución* de la inversión (monitoreo, seguimiento de los proyectos de inversión a lo largo de todo su ciclo de vida); y iii) *ex post*: evaluación de los resultados.

En tercer lugar, más allá de la natural preocupación por los resultados de las políticas públicas, el diseño y la implementación de las mismas también importan. No pocas veces revisando e introduciendo correcciones al diseño y/o implementación de programas –que se suelen tomar como cosa juzgada–, los resultados de las políticas mejoran. Por ese motivo, la principal línea de evaluaciones que OPP ha llevado adelante este período son las evaluaciones DID, evaluaciones del Diseño, Implementación y Desempeño de intervenciones públicas, sobre las que se volverá en detalle más adelante.

### *iii. ¿Qué esperar de las evaluaciones?*

Como ya se anticipó, sin desconocer la validez de que las evaluaciones aporten más y mejor información al Poder Legislativo y a la ciudadanía, con el consiguiente aporte a la transparencia, la OPP consideró que, en esta etapa inicial del proceso de evaluaciones, la estrategia correcta era priorizar el objetivo de contribuir a mejorar la gestión del Poder Ejecutivo. Desde nuestro punto de vista, el primer y más valioso aporte de las evaluaciones debe ser lograr que mejore la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado, lograr que mejore la calidad del gasto público.

En particular, se entiende que las evaluaciones deben brindar insumos técnicos para i) impulsar acciones de mejora de los servicios públicos; ii) apoyar el proceso de toma de decisiones de las autoridades y/o agentes participantes en el diseño de políticas públicas; y iii) facilitar el aprendizaje organizacional.

En línea con esta estrategia, OPP se preocupó especialmente de que los resultados surgidos de las evaluaciones se tradujeran en acciones de mejora. Es decir, además de medir resultados, lo que se procura es identificar oportunidades de mejora en el diseño y/o en la implementación de los programas. Por ese motivo, las evaluaciones DID culminan con la firma de un Acuerdo de mejora entre OPP y la intervención evaluada, acuerdo por el cual esta última se compromete a implementar algunas de las recomendaciones que surgen de la evaluación.<sup>35</sup>

Dicho de otro modo, y creemos necesario enfatizarlo, el espíritu de las evaluaciones que lleva adelante OPP no es punitivo. A nuestro criterio, no puede existir una relación lineal y mecánica entre (malos) resultados y (menos) recursos presupuestales. Así no se hace política fiscal; así no se usan las evaluaciones.

¿Por qué castigar a un programa que tiene un problema de *diseño* que podría corregirse fácilmente? Por ejemplo, ¿había que cerrar el programa Cooperativas de viviendas porque contribuía a expandir la mancha urbana o, como se hizo, había que rediseñarlo, aprobando un nuevo Reglamento (el 'Reglamento 2008') que procura evitar este efecto?

¿Por qué castigar a un programa que tiene problemas en la *implementación* que podrían corregirse con relativa facilidad? Por ejemplo, ¿hay que cerrar un programa que otorga préstamos subsidiados para la autoconstrucción de vivienda porque no se ha desarrollado un sistema de 'alertas tempranas' para prevenir la morosidad o, por el contrario, y si la evaluación del resto de los componentes es positiva, hay que procurar –incluso aportándole más recursos– que desarrolle ese sistema de 'alertas tempranas'?

En corto, no solo la evaluación de los resultados es importante: también lo es la evaluación del diseño y la implementación de los programas, para identificar oportunidades de mejora. Más aún,

---

<sup>35</sup> Una intervención puede definirse como conjunto de actividades que tienen como propósito común resolver problemas o necesidades de una determinada población objetivo. El logro de ese propósito depende de la generación y provisión de ciertos bienes y/o servicios. Esta definición es muy asimilable a la idea de proyecto y/o programa en el sentido técnico del término.

tenemos una opinión favorable a la inclusión en el próximo Presupuesto de un fondo al que se puedan postular las intervenciones que participan en cada edición de las evaluaciones DID presentando proyectos de mejora basados, precisamente, en los acuerdos citados. La presencia de OPP, involucrada en todo el proceso, aseguraría que las asignaciones estuvieran debidamente justificadas desde el punto de vista técnico y tendría la posibilidad de interrumpirlo en caso de incumplimiento.

Una vez que el proceso de evaluaciones iniciado en este período de gobierno se consolide y, como consecuencia de ello, OPP termine de legitimarse técnicamente como el organismo encargado de llevar adelante una agenda anual de evaluaciones, los demás objetivos –en particular, la publicación inmediata de los resultados de las mismas- se cumplirá casi que naturalmente. En el mismo sentido, la preocupación que se ha tenido hasta el momento de que los evaluadores fueran externos para no alentar sospechas de autoevaluaciones autocomplacientes, aunque en términos generales deberá mantenerse, una vez alcanzada esa credibilidad técnica podrá flexibilizarse, llevando adelante el propio equipo técnico de OPP algunas evaluaciones.

#### *iv. Logros y desafíos*

A continuación, se presentan los avances realizados y los desafíos pendientes en relación a las evaluaciones DID, las evaluaciones de impacto y otros tópicos relacionados.

##### *a) Evaluaciones DID*

Como se dijo, en este período de gobierno OPP priorizó las evaluaciones DID, a las que así hemos llamado porque analizan el Diseño, Implementación y Desempeño de las intervenciones. Son evaluaciones rápidas –cuatro meses- y, a diferencia de las evaluaciones de impacto, utilizan fundamentalmente información disponible. Cada evaluación es llevada a cabo por un grupo de tres evaluadores externos –un experto en la metodología, otro en el tema que se evalúa, y el tercero en aspectos administrativo-contables- y, cuando se consideró conveniente, un experto internacional en la temática objeto de evaluación. El proceso es acompañado por los técnicos de la División de Evaluación de OPP, quienes proponen la metodología de evaluación y conducen técnicamente su implementación.

Durante toda la evaluación, se trabaja coordinadamente con un equipo de funcionarios de la intervención evaluada. Es decir, durante las evaluaciones, OPP trabaja **con** los Ministerios procurando identificar oportunidades de mejora. Más aún, los Ministerios, naturalmente absorbidos por la inercia de lo cotidiano, suelen apreciar los recursos y el tiempo puestos en las evaluaciones para repensar qué va bien y qué no en el diseño, la implementación y el desempeño de sus programas. No hay Ministerio que no quiera mejorar su performance.

### Agenda de evaluaciones DID

Las intervenciones que han sido objeto de evaluaciones DID son:

**Área Programática Vivienda:** 1) Programa Nacional para la Construcción de Cooperativas de Vivienda; 2) Programa de Autoconstrucción de Vivienda; y 3) MEVIR: Programa para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre.

**Área Programática Seguridad Ciudadana:** 4) Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL); 5) Programa Nacional de Policía Comunitaria; 6) Instituto Nacional de Criminología (INACRI); 7) Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA); 8) Respuesta Policial ante situaciones de Violencia Doméstica.

**Área Programática Educación:** 9) Ciclo Básico Nocturno 2012 (CB 2012) dirigido a la acreditación de la educación media básica para jóvenes de entre 15 y 21 años (ANEP-CES); 10) Ciclo Básico Nocturno 2009 (CB 2009); 11) Áreas Pedagógicas (AP); 12) Programa Uruguay Estudia; 13) Centros Educativos de Capacitación y Producción (CECAP).

**Área Programática Salud:** 14) Acompañamiento Socioeducativo Adolescente; 15) Programa ADUANA dirigido a la atención temprana de la salud de la primera infancia (ASSE); 16) Programa SERENAR (Seguimiento de Recién Nacidos de Alto Riesgo); 17) Programa de Salud Rural.

**Área Programática Desarrollo Productivo:** 18) Programa de Desarrollo Productivo Rural.

Es importante enfatizar que las evaluaciones realizadas no son antojadizas. En efecto, todas las intervenciones elegidas pertenecen a Áreas Programáticas prioritarias, que recibieron el 84% de los recursos incrementales del Presupuesto 2010-2014. Además, las tres intervenciones de vivienda seleccionadas –Cooperativas, Autoconstrucción y MEVIR– representan gran parte de los recursos presupuestales destinados a la política habitacional. Por otro lado, tres de las cuatro intervenciones seleccionadas en el área programática Salud tienen relación con la primera infancia que, como fue desarrollado en el Capítulo I, fue identificada como una línea prioritaria de acción, por consideraciones de justicia social y, además, como respuesta al desafío demográfico que enfrenta el país.

En la siguiente tabla se presentan algunos de los hallazgos encontrados a través de las evaluaciones DID respecto al diseño e implementación de las intervenciones evaluadas. Se ha tenido especial cuidado en señalar, para cada problema encontrado, la acción de mejora correspondiente incluida en el Acuerdo de Mejora firmado con la intervención evaluada.

Algunos resultados de las Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)	
<b>DISEÑO – Definición del problema y estrategia</b>	<p>1. En varias de las intervenciones evaluadas se encontraron identificaciones generales del problema a resolver, sin una precisa definición de las relaciones causa – efecto.</p> <p>Por ejemplo, se encontró que Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), intervención destinada a promover la reinserción de las personas privadas de libertad (PPL), no contaba con un relevamiento sistemático de causas y</p>

	<p>consecuencias de la conducta delictiva, lo que disminuía el potencial efecto de la intervención, fundamentalmente porque los servicios ofrecidos a las PPL no atacaban los factores que la criminología señala como causantes de la reincidencia delictiva.</p> <p>Por este motivo, en el Acuerdo de Mejora firmado se incluyó como acción de mejora redefinir el problema objeto de la intervención –identificando los factores que lo determinan y las principales consecuencias- en función de la literatura especializada y del conocimiento tácito de los técnicos de PNEL.</p> <p><b>2.</b> En otros casos, se advirtieron omisiones en la identificación de algunas de las causas del problema las que, por tanto, no eran atendidas por la intervención.</p> <p>Por ejemplo, en el Programa Aduana -intervención dirigida al control de la salud en la primera infancia- se ponía el foco en la atención de los niños, con controles periódicos predefinidos en los primeros 3 años de vida, pero se evaluó que también era importante contemplar a los padres, que son esenciales para alcanzar los objetivos del programa.</p> <p>Por este motivo, en el Acuerdo de Mejora firmado se incluyó como acciones de mejora:</p> <p>i) diseñar, coordinar y articular con diferentes organismos (MSP, ANTEL) la difusión masiva -a través de medios de comunicación- de las buenas prácticas en salud y la importancia de la concurrencia a los controles pediátricos correspondientes de los niños menores de 3 años, y</p> <p>ii) definir perfiles de cargo de los equipos de Aduana detallando las responsabilidades en la promoción de los cuidados en salud correspondientes al control pediátrico del niño, asesoría a los padres y seguimiento de los controles.</p>
<p><b>DISEÑO – Definición de objetivos y servicios previstos para cumplir dichos objetivos</b></p>	<p><b>3.</b> Una característica presente en varias de las intervenciones evaluadas es que no se explicita cuáles son sus objetivos, es decir, cuáles son los resultados esperados a partir de la prestación de los servicios previstos y de qué forma se conocerá si se han alcanzado o no dichos resultados.</p> <p>En este sentido, en el Acuerdo de Mejora con Policía Comunitaria se incluyó como acción de mejora realizar una propuesta que incluya la definición de objetivos a nivel nacional y por zonas de intervención (con indicadores y medios de verificación) y los resultados esperados.</p>

**DISEÑO - Sistema de información e indicadores**

**4.** Suele haber un importante registro de información con fines administrativos (papel) pero es escasa su sistematización y, por tanto, la posibilidad de utilizarla con fines de monitoreo y evaluación.

Por ejemplo, las intervenciones evaluadas en Educación Media cuentan con registros de información que tienen poca sistematización y están contruidos de forma heterogénea en los diferentes centros educativos donde se implementan los planes evaluados.

Algo similar sucede en las intervenciones del área de Seguridad que han sido evaluadas, donde se realiza un importante esfuerzo para reunir y mantener información en archivos o bases de datos, pero falta organizarlos con criterios coherentes y estandarizados para optimizar su uso.

En este sentido, el Acuerdo de Mejora con PNEL incluyó como acciones de mejora:

i) diseñar una ficha básica de registro de beneficiarios que contemple los indicadores necesarios para el monitoreo y la evaluación, y

ii) la creación de un registro informatizado de beneficiarios de PNEL.

**5.** Es notoria la ausencia de indicadores válidos para conocer el avance en el logro de los objetivos.

Por ejemplo, en INACRI –que genera insumos técnicos para el tratamiento de las personas privadas de libertad (PPL)- y en OSLA –que gestiona medidas alternativas a la prisión- no se habían desarrollado instrumentos de evaluación del riesgo de reincidencia y no se medía sistemáticamente la tasa de reincidencia.

Por este motivo, en el Acuerdo de Mejora con INACRI se incluyeron como acciones de mejora:

i) implantar instrumentos basados en análisis de riesgo;

ii) valorar la incorporación de indicadores recomendados por la evaluación DID en el Sistema de Gestión Carcelaria (SGC).

**6.** Las evaluaciones evidenciaron la ausencia de estudios de costeo de productos o servicios. Las intervenciones suelen tener estimaciones globales de los recursos afectados a su ejecución y, además, en algunos casos se incluyen gastos – como los de personal- que en realidad están afectados a otras intervenciones.



	<p>Las evaluaciones DID realizadas procuraron estimaciones de costos unitarios en base a modelos de costeo que fueron validados con los equipos técnicos responsables de las intervenciones evaluadas.</p> <p>Además, en las intervenciones del área Vivienda se identificó la necesidad de ampliar la realización de costeos de soluciones habitacionales alternativas –por ejemplo, materiales y/o modalidades de construcción alternativas- y los estudios sobre el perfil de potenciales beneficiarios, para facilitar el ajuste de las prestaciones y contrapartidas a las necesidades de estos beneficiarios.</p>
<p><b>IMPLEMENTACIÓN - Funciones de Gestión: Planificación, Monitoreo y Evaluación</b></p>	<p>7. Se verificó un escaso relevamiento de información sobre demanda potencial de servicios prestados por las intervenciones.</p> <p>Por ejemplo, Acompañamiento Socioeducativo Adolescente, intervención dedicada a la atención preventiva en salud integral adolescente, a pesar de tener cobertura nacional se desarrolla en algunas localidades -generalmente capitales departamentales- y no se realizan estudios para establecer si es correcta la focalización o si se debería estar ejecutando sobre otras localidades. Algo similar sucede con las intervenciones de los Planes educativos experimentales a nivel de Educación Media Básica.</p> <p>En este sentido, el Acuerdo de Mejora firmado por Acompañamiento Adolescente incluye como acciones de mejora:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) realizar un estudio de cuantificación de la población potencial en función de los datos de la Historia Clínica Electrónica, y</li> <li>ii) establecer una priorización de las áreas poblacionales a abordar desde el programa redestinando los recursos humanos según corresponda a partir de los estudios realizados.</li> </ul> <p>8. Son muy poco frecuentes las líneas de base y/o el monitoreo de resultados o la realización de evaluaciones intermedias, si bien son valorados muy positivamente por los equipos de las intervenciones.</p>

	<p>En Educación, por ejemplo, se cuenta con autoevaluaciones que no se hacen de forma sistemática y, por tanto, no permiten visualizar los resultados de los programas. Es particularmente notoria la falta de trabajos de seguimiento de cohortes para analizar trayectorias de estudiantes.</p>
<p><b>IMPLEMENTACIÓN – Estructura organizacional y mecanismos de coordinación</b></p>	<p><b>9.</b> En ocasiones, la coordinación entre las unidades responsables a nivel central y los operadores territoriales no es suficiente para asegurar la adecuada prestación del servicio. Esto puede llevar al desvío de recursos hacia necesidades distintas a las previstas originalmente, como sucede con la asignación de personal en hospitales o comisarías. Tal es el caso de policías comunitarios afectados a tareas ejecutivas.</p> <p>En este sentido, en el Acuerdo de Mejora con Policía Comunitaria se incluyó como acción de mejora redefinir, documentar y validar con las autoridades los mecanismos de coordinación que se utilizarán entre la Oficina Nacional, las Oficinas Técnicas, los policías comunitarios, las Jefaturas y las Comisarías.</p>

*b) Evaluaciones de Impacto*

Las evaluaciones de impacto dan continuidad al proceso de trabajo iniciado con las evaluaciones DID, pues son pensadas como metodologías complementarias dados los alcances de cada una. La palabra clave que identifica a la evaluación de impacto es *causalidad*: el objetivo no solo es determinar si el programa produjo los efectos deseados en los beneficiarios sino poder atribuir esos efectos a la aplicación directa del programa.

En primer lugar, debe destacarse que desde el inicio mismo del programa Uruguay Crece Contigo se diseñó e implementó una evaluación de impacto del mismo, cuyos primeros resultados se conocerán a la brevedad.

Adicionalmente, se están llevando adelante las siguientes evaluaciones de impacto:

*i) Intervenciones implementadas por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)* - Se acordó una agenda conjunta de evaluaciones de impacto de intervenciones ejecutadas por el MGAP y se comenzó a trabajar en el diseño metodológico de las mismas. Actualmente se está avanzando en la evaluación de impacto del programa Agua para la Producción Animal, combinando diferentes fuentes de información (registros administrativos, declaraciones juradas de productores, etc.). Está en proceso la firma de un convenio conjunto de cooperación e intercambio técnico entre ambas instituciones.

*ii) Intervenciones implementadas por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)* - Se avanzó en la identificación de intervenciones implementadas por el INR en relación a la rehabilitación de personas privadas de libertad. En particular, se identificó como prioritario el estudio del impacto del Polo Industrial del COMCAR, donde se realizan múltiples actividades educativo-laborales (construcción, carpintería en aluminio, fabricación de pintura, etc.).

*iii) Violencia Doméstica* - Se identificó la posibilidad de realizar una evaluación de impacto del uso de tobilleras. Del intercambio con la Dirección de la División Políticas de Género surgió que actualmente están realizando junto a la UDELAR una evaluación de caracterización del perfil de los usuarios de los dispositivos electrónicos. A partir de esto se plantea el posible acompañamiento en la evaluación que van a realizar.

### *c) Evaluación de políticas*

Como dijimos, los objetivos que particularmente interesa evaluar son los que el relato político, la agenda de gobierno, marcó como prioritarios. Desde nuestro punto de vista, se debe tener especial cuidado en no perder la perspectiva y extraviarse entre un sinnúmero de evaluaciones de programas menos relevantes. Más aún, creemos necesario dar un paso adelante y encarar la evaluación de políticas, y no solo de programas. Esto implica un desafío metodológico y, sobre todo, político. Es probable que un Ministro reciba de buen grado un juicio negativo sobre el diseño o la implementación de uno de los varios programas de su cartera, sobre todo si están identificadas las recomendaciones para mejorarlo. Pero es menos probable que reciba de buen grado un juicio negativo sobre toda su política.

Por este motivo es que propusimos en el Capítulo 1 que exista una instancia superior de seguimiento de políticas transversales que se consideran prioritarias, instancia en la que deben participar, además de Presidencia, OPP y MEF. Algunos indicadores que señalan el avance (o no) del proyecto político y de la idea de interés general que contiene podrían ser los relativos a distribución del ingreso (con foco en la apropiación del mismo por los deciles superiores de la distribución), la retribución de factores de producción, concentración de activos, resultados en la política de primera infancia, educación, salud y medio ambiente.

### 3. Compromisos de Gestión

Podría decirse que existen dos grupos de compromisos de gestión:

- i) los compromisos *institucionales* que obligatoriamente deben asumir aquellas instituciones públicas o privadas que reciben subsidios o subvenciones con cargo al Presupuesto Nacional iguales o mayores a \$ 20 millones,<sup>36</sup> y
- ii) los compromisos *funcionales* que involucran al personal de determinados Incisos o Unidades Ejecutoras.

Las instituciones del primer grupo son AFE, Correos, Instituto Nacional de Colonización, Agencia Nacional de Vivienda (ANV), ANII, INACOOOP, Plan Ceibal, Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer, MEVIR, Instituto Pasteur, Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), INEFOP, Uruguay XXI, INIA, Instituto Plan Agropecuario, Instituto Antártico Uruguayo, INALE, PEDECIBA, CUDIM y Comisión Honoraria contra la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes.

Los Incisos o Unidades Ejecutoras que han firmado compromisos funcionales son DGI, DIGESA, Catastro, Inspección General del Trabajo, Ministerio del Interior como tal y, además, sus Unidades Ejecutoras Sanidad Policial, Directores de Cárceles y Encargados de Reparticiones Jefaturas Área Metropolitana, Ministerio de Relaciones Exteriores y Dirección General de Registros.

La Ley N° 19.149, de noviembre de 2013, creó la Comisión de Compromisos de Gestión (CCG), integrada por OPP, MEF y ONSC, que tiene competencia en todos los casos en que por norma legal o reglamentaria se hubiere establecido o se establezca la necesidad de suscribir compromisos de gestión asociados a la percepción de partidas presupuestales. OPP preside dicha Comisión y es responsable de la coordinación de su Secretaría Técnica. Esta nueva CCG sustituye a una comisión que, con menos atribuciones, venía funcionando por Decreto.

Pese a este respaldo normativo al funcionamiento de los compromisos de gestión, persisten debilidades notorias que será necesario corregir para que el instrumento ayude a mejorar la gestión y el desempeño de las instituciones en las que se aplica.

Por ejemplo, y en primer lugar, dado que determinadas instituciones del primer grupo no pueden funcionar sin los subsidios o subvenciones de Rentas Generales, los compromisos se redactan en términos muy laxos, con metas muy poco exigentes que, aun así, no siempre se cumplen e igualmente se efectúa la transferencia correspondiente. Ejemplo de estas metas es exigir la presentación del Balance anual o de la Memoria anual de actividades, simples obligaciones legales que no apuntan a la mejora en la gestión y que, por eso, desvirtúan la herramienta.

---

<sup>36</sup> El artículo 752 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, es el que introdujo esta obligación.

En segundo lugar, debe evitarse la suscripción de compromisos de gestión con problemas técnicos, como premiar presentismo o admitir que los pagos –por cumplimiento del compromiso- se realicen mensualmente, lo que genera una carga administrativa adicional y, sobre todo, impide que quien lo cobra lo perciba realmente como un premio, efectivamente deslindado de la remuneración ordinaria. Estos problemas técnicos también desvirtúan la herramienta.

Finalmente, es importante para la consolidación de la Comisión que todos los compromisos pasen por ella para su suscripción y evaluación.

Por lo dicho, y aunque deben rescatarse casos como los del Ministerio del Interior e INALE, donde esta herramienta sí ha aportado a la mejora de la gestión y el desempeño, un funcionamiento efectivo de los compromisos de gestión requiere, en primer lugar, una clara confirmación política de que se pretende que cumplan un rol importante como parte del conjunto de instrumentos de gestión en aplicación. Complementariamente, será necesaria en OPP una preparación técnica en materia de compromisos de gestión e incentivos que fortalezca las actuales capacidades de análisis y propositivas y, de ese modo, legitime a la oficina como un actor relevante en el tema.

# CAPÍTULO IV

## EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

## IV - EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

### 1. ¿Por qué un Sistema Nacional de Inversión Pública?

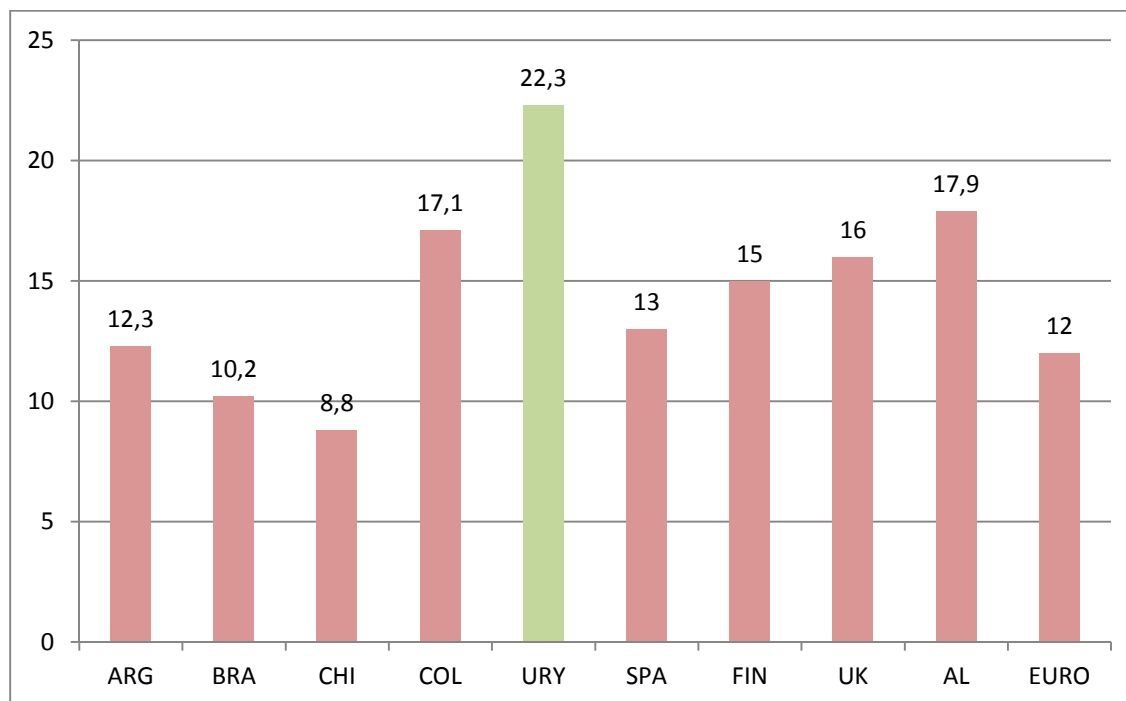
Existe cierta tendencia a identificar calidad del gasto público con calidad del gasto corriente. Sin embargo, preocuparse por la calidad del gasto público implica también preocuparse por la calidad del gasto tributario y de la inversión pública.

Adicionalmente, la historia de las finanzas públicas de Uruguay entre 1985 y 2004 muestra que la variable preferida de “ajuste fiscal” fue la inversión pública. Quizás a partir de ahí, y como reacción a esta mala política pro-cíclica, se instaló la idea de que toda inversión es “cosa buena”. Sin embargo, no son pocos los ejemplos de inversión pública de baja calidad, lo que justifica que haya que estar atentos a su eficacia, eficiencia y equidad. Ésta es, precisamente, la preocupación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que la OPP ha implementado en el período de gobierno 2010-2014.

Esta preocupación por la calidad de la inversión pública es particularmente relevante en el caso de Uruguay por, entre otros, los siguientes motivos:

i) La participación de la inversión pública en la inversión total (22.3%, en promedio, en 2010-2011) es alta incluso cuando se la compara con países pequeños, que suelen tener una mayor participación de la inversión pública que los países desarrollados. En efecto, en dicho período, la inversión pública fue, en promedio, un 17.9% de la inversión total en América Latina y un 12% en los países de la Eurozona.

**C4 - Gráfica 1- Inversión Pública como porcentaje de la Inversión Total**  
Países seleccionados. 2010-2011



ii) La inversión de las Empresas Públicas (1.8% del PIB en el período 2009-2013) explica casi un 40% de la inversión pública total.

iii) En 2009, en medio de la crisis internacional, el gobierno acertadamente empujó la inversión de las empresas públicas, con un sesgo anti-cíclico inédito en la historia fiscal del país. En ese año, la inversión pública llegó a representar el 27% de la inversión total. Darle un carácter anti-cíclico a la inversión pública exige contar con una cartera de proyectos adecuadamente evaluados, que es, precisamente, uno de los propósitos del SNIP.

iv) Finalmente, la evidencia para Uruguay indica una relación de largo plazo positiva entre inversión pública y privada a nivel agregado (*crowding-in*). Un shock de inversión pública de, por ejemplo, 10% (del 4.6% del PIB actual a 5.1%) implicaría un aumento de la inversión privada de 3.8% (del 18.3% actual a 19% del PIB).<sup>37</sup>

## 2. ¿Qué es el SNIP?

En noviembre de 2006, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó al gobierno una Cooperación Técnica no reembolsable por un monto de US\$ 700 mil y un plazo de ejecución de 3 años con el objetivo de poner en marcha el SNIP. No obstante, al inicio de este período de gobierno, la Cooperación Técnica estaba vencida y el nivel de ejecución de la misma era inferior a 10%, no habiéndose logrado ningún avance.

En marzo de 2010, la actual Dirección de OPP definió que la implementación del SNIP debía ser una línea de trabajo prioritaria pues se lo considera una herramienta fundamental para el adecuado desarrollo del proceso de planificación. Actuando en consecuencia, se consiguió la ampliación del plazo de ejecución de la Cooperación Técnica y en julio de 2013 se suscribió una nueva Cooperación Técnica no reembolsable con el BID, actualmente en ejecución, por un monto de US\$ 290 mil y un plazo de 2 años.

Formalmente, el SNIP se creó a través de los artículos 23 a 25 de la Ley 18.996, Ley de Rendición de Cuentas del 7 de noviembre de 2012. En resumen, la normativa dispone que:

- i) Las instituciones inversoras –Ministerios, Empresas Públicas y Gobiernos Departamentales- deberán presentar sus proyectos de inversión siguiendo las metodologías de formulación y evaluación económica y social de proyectos, elaboradas - de acuerdo a estándares internacionales- por la OPP, en cuyo uso serán debidamente capacitadas. (Ver Metodologías y Precios de Cuenta en el recuadro adjunto).

---

<sup>37</sup> En base a Federico González: “Inversión pública e inversión privada en Uruguay: ¿crowding-in o crowding-out?; 1995-2005”. OPP actualizó este trabajo, replicando la metodología para el período 1955-2013, y los resultados confirman la existencia de una relación de largo plazo positiva entre la inversión pública y privada a nivel agregado (*crowding-in*). De acuerdo a la estimación del vector de cointegración, la elasticidad de largo plazo entre ambas variables sería de 0.36, aproximadamente. Puede interpretarse, por tanto, que si la inversión pública se incrementara un 10%, entonces la inversión privada se incrementaría un 3.6%.



- ii) Dicha presentación se realizará en una “ventanilla única”, que estará en OPP. Los proyectos de inversión ingresarán al Banco de Proyectos del SNIP y se los seguirá durante todo su ciclo de vida –idea, preinversión, ejecución, evaluación ex post-. (Ver Banco de Proyectos en el recuadro adjunto).
- iii) Al equipo del SNIP le corresponderá dictaminar si los proyectos de inversión superan cierto piso técnico, determinado de acuerdo a las citadas metodologías.
- iv) La ejecución de los proyectos de inversión que superen dicho umbral será priorizada técnicamente por los Ministerios inversores y políticamente por el Consejo de Ministros.
- v) Finalmente, el monitoreo de la ejecución y la evaluación ex post corresponderán a la OPP.

### **Las HERRAMIENTAS del SNIP**

**1. Metodologías y Precios de Cuenta** - Durante el año 2011, en el marco de un convenio entre OPP y la UdelaR, se construyeron cinco metodologías de formulación y evaluación de proyectos de inversión, una general y cuatro sectoriales -educación, vivienda, transporte y salud-, tarea que fue realizada en coordinación con los organismos sectoriales involucrados.

Adicionalmente, en el marco de dicho convenio se calcularon tres precios de precios de cuenta básicos: mano de obra, precio de la divisa y tasa social de descuento. Los precios de la mano de obra y de la divisa no se calculaban en el país desde 2004. [“Estimación de precios de cuenta para la evaluación económica de proyectos del Programa de Desarrollo Municipal IV”. A. Pereyra. OPP]. Por su parte, la última estimación disponible de la tasa social de descuento data de 1997 [*Private and Social Rates of Return to Capital in Uruguay*]; A. Harberger y D. Wisecarver].

Posteriormente, en 2013 se definieron las pautas para la aplicación práctica de estos precios de cuenta a los proyectos de inversión, pautas incluidas en un documento aprobado por Resolución de la Dirección de OPP.

En el marco de la Iniciativa Pobreza y Medio Ambiente del PNUD, en 2013 se elaboró un documento sobre Oportunidades para la incorporación de la dimensión ambiental en el SNIP, coordinando con DINAMA-MVOTMA y, además, se elaboró la Guía para la identificación, caracterización, cuantificación y localización de poblaciones y beneficiarios de proyectos de inversión.

En 2014, una consultoría de la Facultad de Ciencias Económicas de la UdelaR contratada por el Programa PDGS elaboró “Metodologías de Estimación de Beneficios Económicos” para proyectos de inversión manejados tanto por el PDGS como el FDI. Dichas metodologías complementan los instrumentos metodológicos ya existentes en el SNIP.

**2. Soporte informático: el Banco de Proyectos del SNIP** - En 2012 finalizó la consultoría adjudicada -mediante licitación pública internacional- para la construcción del Banco de Proyectos del SNIP, habiéndose desarrollado el sistema en la totalidad de sus módulos, incluyendo el módulo presupuestal.

No obstante, durante 2013 se continuó trabajando con la Dirección de Presupuestos Públicos de OPP en la revisión de las características que debía cumplir el módulo presupuestal del Banco de Proyectos para que el próximo Presupuesto pueda formularse, en lo que corresponde, de acuerdo a los lineamientos del SNIP. Una vez alcanzado un acuerdo técnico al respecto, y en virtud de los cambios que dicho acuerdo implicó en la formulación del Banco de Proyectos, se procedió a realizar el análisis de requerimientos de las nuevas funcionalidades y el diseño de las soluciones a implementar. Actualmente se están llevando a cabo los trabajos de desarrollo para la aplicación de los nuevos diseños surgidos.

En conclusión, luego de este proceso el Banco de Proyectos del SNIP se constituye en el soporte informático para la próxima instancia presupuestal, sustituyendo al SISI, abarcando los módulos de preinversión y de presupuesto entre otros.

*Vinculación Banco de Proyectos del SNIP - SIIF* - En el año 2013, y en el marco del Comité de Dirección para el desarrollo del nuevo SIIF (integrado conjuntamente por CGN-MEF, OPP y AGESIC), se redactó y aprobó el Modelo Conceptual de Alto Nivel del nuevo SIIF, el que incluye las estructuras de datos y criterios SNIP. Paralelamente, se ha coordinado con CGN respecto a las tareas necesarias para la comunicación SNIP-SIIF durante el período de transición, previo a la implantación del nuevo SIIF.

### **3. Normativa**

El SNIP se creó a través de los artículos 23 a 25 de la Ley 18.996, Ley de Rendición de Cuentas del 7 de noviembre de 2012. Ese mismo año, se realizó una revisión y actualización del Texto Ordenado de Inversiones (TOI), que se ha mantenido actualizado.

En octubre de 2014, se aprobaron las Normas técnicas del SNIP, la Guía para la formulación y evaluación de proyectos y los precios sociales mediante Resolución 193/2014.

La estrategia seguida fue recurrir a la normativa para consolidar los avances ya hechos en la implementación del SNIP y no, como sucede muchas veces, apurar la aprobación de normativa vacía de contenido, porque la implementación no tiene avances suficientes.

### **4. Capacitación**

En el año 2011, en el marco del convenio ya citado entre OPP y UdelaR, se realizó el primer taller de capacitación en formulación y evaluación de proyectos, al que asistieron 20 funcionarios técnicos de los organismos vinculados a la salud, educación, transporte y vivienda. En 2012 se realizaron dos cursos adicionales, capacitándose a 52 funcionarios de diferentes organismos.

En 2013 se dictó un curso de formulación y evaluación de proyectos con el apoyo del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) para funcionarios del SNIP. También en 2013 se capacitó a los técnicos informáticos del SNIP en los módulos de diseño y administración de los servicios GIS (georreferenciación) con que cuenta el Banco de Proyectos del SNIP.

En 2014 se realizaron dos cursos de capacitación (básico y avanzado) dirigidos tanto al equipo de evaluadores del SNIP como al de los programas PDGS y FDI con el objetivo de fortalecer sus capacidades técnicas en evaluación de proyectos.

Está previsto que en 2015 se dicten cursos básicos y avanzados en formulación y evaluación de proyectos a los Gobiernos Departamentales, cursos que fueron diseñados junto a la Facultad de Ciencias Económicas de la UdelaR.

[Todos los documentos citados se encuentran disponibles en [www.snip.opp.gub.uy](http://www.snip.opp.gub.uy)].

### 3. El SNIP en funcionamiento

A continuación, se describen los avances realizados en las tres áreas en las que funcionará el SNIP: Gobiernos Departamentales, Empresas Públicas y Administración Central.

1. *Gobiernos Departamentales* – Al 13 de enero de 2015, el SNIP había dado dictamen técnico favorable a 44 proyectos de inversión presentados por los Gobiernos Departamentales, que contaban con financiamiento FDI o PDGS, y tenía en estudio otros 12 proyectos.

Nombre Proyecto	Departamento	Procedencia	Monto Proyecto - En \$ corrientes	Monto Aportado por el Programa - En \$ corrientes	Estado
Plaza de la Concordia <i>Melo</i>	Cerro Largo	PDGS	<b>62.029.191</b>	21.300.000	EN EVALUACIÓN
Rehabilitación del Cammino de CALPICA - <i>Bello Unión - Artigas</i>	Artigas	FDI	<b>10.154.286</b>	9.418.644	EN EVALUACIÓN
Rehabilitación del circuito de la Colonia Rubio - <i>Salto</i>	Salto	FDI	<b>16.365.054</b>	16.365.054	EN EVALUACIÓN
Proyecto de reparación de casa de Cultura Young - <i>Río Negro</i>	Río Negro	FDI	<b>7.386.601</b>	6.278.611	EN EVALUACIÓN
Pavimentación del camino Apolón de Mirbeck - <i>Salto</i>	Salto	FDI	<b>10.331.578</b>	10.331.578	EN EVALUACIÓN
Rehabilitación del camino a Colonia Lavalleja y Pueblo Lluveras - <i>Salto</i>	Salto	FDI	<b>15.648.463</b>	15.648.463	EN EVALUACIÓN
Reconstrucción Rbla Kennedy - <i>Artigas</i>	Artigas	PDGS	<b>29.837.243</b>	<b>29.837.243</b>	EN EVALUACIÓN
Reconstrucción camino a Tres Bocas - <i>Paysandú</i>	Paysandú	FDI	<b>47.354.270</b>	47.354.270	EN EVALUACIÓN
Las Flores- Palo Solo - <i>Colonia</i>	Colonia	FDI	<b>5.547.627</b>	5.547.627	EN EVALUACIÓN
Construcción de pluviales en barrio Legislativo y Pueblo Nuevo de la ciudad de <i>Rivera</i>	Rivera	FDI	<b>11.999.126</b>	10.199.257	EN EVALUACIÓN
Pavimentación <i>Bella Unión</i>	Artigas	PGDS	<b>31.759.849</b>	31.759.849	EN EVALUACIÓN
Acondicionamiento de Cantero Central Boulevard Cardona - <i>Soriano</i>	Soriano	FDI	<b>8.470.528</b>	7.119.949	EN EVALUACIÓN
Red de saneamiento Capuera - <i>Maldonado</i>	Maldonado	PDGS	<b>1.000.000</b>	1.000.000	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Regularización de drenajes pluviales y Pavimentación en Ismael Cortinas - <i>Flores</i>	Flores	FDI	<b>11.846.177</b>	10.069.251	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Mejoramiento infraestructura urbana en Barrio Ceibal - <i>Salto</i>	Salto	PDGS	<b>130.831.663</b>	130.831.663	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Camino Alto Santa Lucía - <i>Lavalleja</i>	Lavalleja	FDI	<b>8.392.010</b>	8.392.010	Dictamen técnico SNIP - Favorable

Nombre Proyecto	Departamento	Procedencia	Monto Proyecto - En \$ corrientes	Monto Aportado por el Programa - En \$ corrientes	Estado
Consolidación del barrio San Martín de la ciudad de las Piedras - <b>Canelones</b>	Canelones	FDI	<b>94.151.095</b>	80.028.430	Dictamen técnico SNIP - Favorable
"Pavimentación del Con Topador" - <b>Artigas</b>	Artigas	FDI	<b>39.497.366</b>	39.497.366	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Recuperación caminos de penetración producción <b>Treinta y Tres</b>	Treinta y Tres	FDI	<b>21.221.356</b>	21.221.356	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Camino Géminis - <b>Montevideo</b>	Montevideo	FDI	<b>7.186.217</b>	7.186.217	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Micropavimentos en Young y Fray Bentos - <b>Río Negro</b>	Río Negro	FDI	<b>14.778.450</b>	12.561.683	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Bacheo y Sellado con Riego Bituminoso de calles urbanas en barrios de la ciudad de <b>Salto</b>	Salto	FDI	<b>7.930.402</b>	6.740.842	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Rehabilitación del camino del acceso a Lagos del Norte - <b>Rivera</b>	Rivera	FDI	<b>9.400.050</b>	9.400.050	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Alumbrado Av. Barbieri y Batlle - <b>Salto</b>	Salto	FDI	<b>18.445.212</b>	15.678.430	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Alumbrado Av. Harriague - <b>Salto</b>	Salto	FDI	<b>6.390.838</b>	5.432.212	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Mejoras en infraestructura física del barrio Agraciada de la ciudad de <b>Treinta y Tres</b>	Treinta y Tres	FDI	<b>53.057.491</b>	45.098.624	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Consolidación de infraestructura urbana en Mendoza Chico - <b>Florida</b>	Florida	FDI	<b>2.629.748</b>	22.352.858	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Camino Ceibal - <b>Rivera</b>	Rivera	FDI	<b>11.309.285</b>	11.309.285	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Mantenimiento de varias calles en <b>Canelones</b>	Canelones	FDI	<b>20.647.500</b>	17.550.375	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Camino Arrozal Sauzal - <b>Rivera</b>	Rivera	FDI	<b>3.601.300</b>	3.601.300	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Acceso a la localidad de Lorenzo Geyres - <b>Paysandú</b>	Paysandú	FDI	<b>12.338.850</b>	12.338.850	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Tratamientos bituminosos en caminos de acceso - <b>Florida</b>	Florida	FDI	<b>30.093.151</b>	27.083.836	Dictamen técnico SNIP: Favorable
Conectividad ruta interbalnearia-ruta N° 11 - <b>Canelones</b>	Canelones	FDI	<b>31.586.258</b>	31.586.258	Dictamen técnico SNIP: Favorable
Mejora urbana de barrios en la zona Este - <b>Salto</b>	Salto	FDI	<b>32.237.783</b>	27.402.115	Dictamen técnico SNIP: Favorable
Poblado Orozco - <b>Cerro Largo</b>	Cerro Largo	FDI	<b>32.385.826</b>	27.527.952	Dictamen técnico SNIP: Favorable
Poblado Cañitas - <b>Cerro Largo</b>	Cerro Largo	FDI	<b>7.969.998</b>	1.195.500	Dictamen técnico SNIP: Favorable

Nombre Proyecto	Departamento	Procedencia	Monto Proyecto - En \$ corrientes	Monto Aportado por el Programa - En \$ corrientes	Estado
Conservación del camino a la Colonia Gestido - <b>Salto</b>	Salto	FDI	<b>28.930.000</b>	28.930.000	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Proyecto recarga tramo 61 (Trinidad-Paso Atahona) y Bituminización de tramo inicial en <b>Flores</b>	Flores	FDI	<b>9.510.473</b>	9.510.473	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Recuperación urbana del barrio Cuchilla Las Flores - <b>Cerro Largo</b>	Cerro Largo	FDI	<b>47.327.909</b>	40.228.722	Dictámen técnico SNIP: Favorable
"Pavimentación en ruta 109" - <b>Rocha</b>	Rocha	FDI	<b>42.943.123</b>	42.943.123	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Obras de mitigación de inundaciones en barrio Terminal - <b>Artigas</b>	Artigas	FDI	<b>39.063.647</b>	33.204.100	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Plaza pública, multibarrial, deportiva y recreativa - <b>Florida</b>	Florida	FDI	<b>47.943.542</b>	28.567.675	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Barrio Guerra de Young (anteproyecto) - <b>Río Negro</b>	Río Negro	PDGS	<b>3.105.009</b>	3.105.009	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Pavimentación de camino Sarubi Zona rural del Municipio de Piríápolis - <b>Maldonado</b>	Maldonado	FDI	<b>16.272.426</b>	16.272.426	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Pavimentación con carpeta asfáltica del camino rural Este de la ciudad de San Carlos - <b>Maldonado</b>	Maldonado	FDI	<b>7.186.403</b>	7.186.403	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Construcción de alcantarilla de hormigón armado en camino Rigel sobre Arroyo Mendoza - Montevideo	Montevideo	FDI	<b>7.186.403</b>	7.186.403	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Mantenimiento de calles en el barrio Mandubí - <b>Rivera</b>	Rivera	FDI	<b>14.778.849</b>	12.562.022	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Acceso Norte San Javier - <b>Río Negro</b>	Río Negro	FDI	<b>8.997.268</b>	8.997.268	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Acceso Norte Nuevo Berlín, <b>Río Negro</b>	Río Negro	FDI	<b>20.339.833</b>	20.339.833	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Polancos- Pº Piedras - <b>Colonia</b>	Colonia	FDI	<b>5.550.280</b>	5.550.280	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Costa Vacas- Pº de la Calera - <b>Colonia</b>	Colonia	FDI	<b>5.385.831</b>	5.385.831	Dictámen técnico SNIP: Favorable
Acondicionamiento de Cantero Central Boulevard Cardona - <b>Soriano</b>	Soriano	FDI	<b>8.470.528</b>	7.119.949	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Rehabilitación del camino de la Cuchilla de Belén - <b>Artigas</b>	Artigas	FDI	<b>23.932.017</b>	22.821.211	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Mejora de accesos a la ciudad de <b>Artigas</b> -	Artigas	PDGS	<b>87.734.148</b>	73.219.493	Dictamen técnico SNIP - Favorable

Nombre Proyecto	Departamento	Procedencia	Monto Proyecto - En \$ corrientes	Monto Aportado por el Programa - En \$ corrientes	Estado
Reconstrucción tramo 122 a Balneario Iporá - <i>Tacuarembó</i>	Tacuarembó	FDI	<b>40.583.302</b>	34.495.807	Dictamen técnico SNIP - Favorable
Tratamientos bituminosos Fray Marcos, Sarandí Grande y Pintado - <i>Florida</i>	Florida	FDI	<b>24.256.587</b>	13.980.000	Dictamen técnico SNIP - Favorable

Esta fluidez en la presentación y aprobación de los proyectos de los Gobiernos Departamentales financiados por FDI y PDGS levanta, por la vía de los hechos, la reiterada crítica de que el SNIP supondría una violación de la autonomía de los Gobiernos Departamentales. Esta crítica sería cierta si el SNIP decidiese qué inversiones pueden llevar adelante los Intendentes y cuáles no, pero éste no es el caso. El SNIP solo exige que los proyectos de inversión propuestos por los Gobiernos Departamentales superen determinado piso técnico.

Parece oportuno señalar aquí que todos los proyectos de inversión, cualquiera sea su monto, deben pasar por el SNIP y, en particular, deben ser ingresados en el Banco de Proyectos. No obstante, en esta primera etapa de implementación, las exigencias de formulación y evaluación son menores para los proyectos de montos poco significativos, como es el caso de la mayoría de los proyectos del FDI. En este caso, la evaluación se realiza por costo mínimo o enfoque de costo-eficiencia en vez de costo-beneficio (aún no se estiman los beneficios).

Adicionalmente, las transferencias del Gobierno Central a las Intendencias representan, aproximadamente, el doble de la inversión de estas últimas. La ejecución de algunas de estas transferencias ya supone para las Intendencias exigencias similares a las del SNIP, que se ha tenido especial cuidado en no duplicar.

Finalmente, téngase en cuenta que en oportunidad de la firma del Programa de Desarrollo de Gestión Subnacional (PDGS) con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las propias Intendencias solicitaron formalmente ser incorporadas al SNIP.

2. *Empresas Públicas* – Como primer paso en la estrategia de incorporación de los proyectos de inversión de las Empresas Públicas al SNIP, en 2014 se exigió su presentación cuando dichas empresas solicitaban garantía soberana del Estado para endeudarse. Estos fueron los casos de UTE -por el Parque Eólico Juan Pablo Terra- y de OSE -por las obras de saneamiento de Ciudad de la Costa-.

El Parque Eólico Juan Pablo Terra tiene una potencia de 67.2 MW. Entregará energía al Sistema Interconectado Nacional (SIN) con un factor de capacidad de 45.1%, por lo que la generación se estima en 265.491 MWh/año. La inversión asciende a US\$ 125.4 millones, de los cuales el 36.2% se financia con fondos propios y el 63.8% restante con deuda contraída con el banco estatal alemán KfW.

Por su parte, el objetivo general del proyecto de OSE es la ampliación de la cobertura de saneamiento y tratamiento de las aguas residuales en la zona oeste de Ciudad de la Costa y la mejora del servicio de agua potable en las zonas oeste y central de Ciudad de la Costa. La primera etapa, en la que se priorizan las áreas de mayor densidad demográfica, cubrirá una población de 55 mil habitantes. El programa se financia con un préstamo del BID de US\$ 75 millones.<sup>38</sup>

Como segundo paso en la estrategia de incorporación de los proyectos de inversión de las Empresas Públicas al SNIP, y luego de la correspondiente comunicación política desde la Dirección de OPP a los Directorios de las Empresas Públicas, se ha realizado una ronda de reuniones técnicas con los funcionarios de todas ellas -en particular con las gerencias vinculadas a la Planificación Estratégica, Presupuesto y a la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión- con el propósito de informarlos sobre los objetivos, alcances, criterios y operativa asociada al inminente proceso de incorporación de las empresas al SNIP. Se ha acordado que durante 2015 se trabajará en la formulación e incorporación al SNIP de los proyectos de inversión que serán incluidos en los Presupuestos correspondientes al 2016.<sup>39</sup>

La capacidad técnica de los cuadros profesionales de las Empresas Públicas para formular y evaluar sus proyectos de inversión es una fortaleza a la hora de incorporar dichos proyectos al SNIP. Por tanto, con la implementación del SNIP, y dada esta capacidad de los profesionales de las Empresas Públicas, en este período de gobierno se han creado las condiciones para un mejor control de la calidad de la inversión de las Empresas Públicas. Continuar y profundizar este camino será, ahora, una decisión política.

*3. Administración Central* – Así como se advirtió en capítulos anteriores la existencia de programas presupuestales “bolsa”, es necesario advertir que también hay proyectos presupuestales de inversión que pueden ser calificados como proyectos “bolsa”.<sup>40</sup> Por ejemplo, el Proyecto de inversión 750 – Rutas, perteneciente al Programa 362 – Infraestructura Vial, agrupa obras del

---

<sup>38</sup> Adicionalmente, ha ingresado al SNIP para su evaluación el proyecto de UTE de una línea aérea de transmisión de energía eléctrica de aproximadamente 210 kilómetros que unirá la estación Melo B con una nueva estación Tacuarembó B, situada en las cercanías de la estación Tacuarembó ya existente. Si bien esta línea funcionará inicialmente en 150 kV, su diseño será el de una línea de 500 kV pues se prevé utilizarla para cerrar un anillo de 500 kV a través de una nueva línea entre Salto Grande Uruguay y Tacuarembó. La inversión total estimada asciende a US\$ 80 millones, de los cuales el 50% es financiado por FONPLATA y el restante 50% con fondos del banco estatal alemán KfW.

<sup>39</sup> En principio, y a cuenta de una definición final, el criterio para la presentación de los estudios de preinversión de las Empresas Públicas es el siguiente: i) si el monto del proyecto de inversión es inferior al 3% del total de inversiones programadas de la Empresa, el estudio debe presentarse con las exigencias y formatos requeridos para estudios de Iniciativa; ii) si el monto del proyecto está entre el 3% y el 10% del total de inversiones, el estudio debe presentarse con las exigencias y formatos requeridos para los estudios de Perfil; y iii) si el monto del proyecto es superior al 10% del total de inversiones programadas de la Empresa, el estudio de preinversión deberá presentarse con las exigencias y formatos requeridos para estudios de Prefactibilidad o Factibilidad, según corresponda.

<sup>40</sup> El Presupuesto Nacional se estructura en Áreas Programáticas – Programas – Proyectos.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) que tienen diferentes características, son realizadas en distintos tramos de la infraestructura vial del país, atienden diferentes problemas y tienen distintos impactos sobre diferentes grupos de beneficiarios. Lo mismo sucede con el Proyecto de inversión 752 – Puentes, también perteneciente al Programa 362 – Infraestructura vial.

No es realista pensar que en la formulación del próximo Presupuesto se pueda exigir que estos proyectos de inversión “bolsa” desaparezcan. Ello implicaría, siguiendo el ejemplo que se ha puesto, que el MTO tenga identificadas en junio próximo, en oportunidad de entregar el proyecto del Presupuesto Quinquenal, los diferentes tramos de rutas y puentes que construirá/reparará con la correspondiente formulación y evaluación socio-económica de cada uno de los proyectos. Sin embargo, tampoco es descabellado pensar que a mediano plazo, cuando el SNIP haya madurado, los Ministerios cuenten con una cartera de proyectos evaluados que permita que estos proyectos de inversión “bolsa” desaparezcan.

Mientras tanto, la estrategia que se ha decidido seguir en el próximo Presupuesto consiste en:

- i) el SNIP aprobará como “iniciativa” los proyectos de inversión “bolsa”, dándoles solamente conformidad –pero no dictamen técnico favorable-, con lo que podrán ingresar al Presupuesto;
- ii) la ejecución del crédito asignado al proyecto “bolsa” solo será admitida contra proyectos de inversión formulados y evaluados de acuerdo a los lineamientos del SNIP y que cuenten con el dictamen técnico favorable de éste. Estos proyectos irán “comiendo” los créditos presupuestales del proyecto “bolsa”.

#### **4. Ventajas del SNIP**

Existe amplio consenso respecto a las ventajas del SNIP, que son, entre otras:

- i) Asegurar que los proyectos de inversión seleccionados superen determinado piso de rentabilidad socio-económica.
- ii) Asegurar que las decisiones de inversión se basan en criterios de asignación únicos para todos los proyectos.
- iii) Realizar el seguimiento (monitoreo) de los proyectos de inversión a lo largo de todo su ciclo de vida, de modo de conocer el tiempo y el costo real de ejecución, para identificar desvíos y poder tomar las medidas correctivas necesarias.
- iv) Medir los resultados (impacto) de la inversión, de modo de maximizar la eficiencia y equidad de los recursos públicos.
- v) Realizar una programación de inversiones, esto es, contar con una cartera de proyectos evaluados.



vi) El SNIP también permitirá mejorar el tratamiento presupuestal de los proyectos de inversión. Actualmente, en el Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión (SISI) un proyecto de inversión –conceptualmente hablando- equivale a un proyecto presupuestal de inversión. Esta equivalencia ocasiona varios problemas, a saber:

a) La información de preinversión se mezcla con la de asignación presupuestal, con lo que se quiebra la unidad, la continuidad del proyecto de inversión durante su ciclo de vida. Esto se ve claramente cuando la ejecución de un proyecto de inversión excede un período de gobierno y, por tanto, involucra más de un Presupuesto. Lo correcto es, como plantea el SNIP, que la información financiera sea subsidiaria al proyecto de inversión, es decir, que un mismo proyecto de inversión tenga asociados varios proyectos presupuestales de inversión.

b) Si un proyecto de inversión es ejecutado por más de un organismo, se crea un proyecto de inversión independiente por cada uno de los organismos co-ejecutores. Otra vez, lo correcto es, como plantea el SNIP, que un proyecto de inversión tenga asociados varios proyectos presupuestales de inversión.

c) La clave de los proyectos presupuestales de inversión contiene el Inciso, Unidad Ejecutora, Programa y Número de Proyecto Presupuestal. Si hubiese un cambio en esta clave –por ejemplo, porque la Unidad Ejecutora del proyecto de inversión pasa a ser otra- se crea un nuevo proyecto presupuestal, lo que genera, dada la equivalencia citada, un nuevo proyecto de inversión. Los cambios en los proyectos presupuestales de inversión no deben quebrar la unidad del proyecto de inversión. Con el SNIP esto no sucederá porque, se insiste, la información financiera es subsidiaria al proyecto de inversión, que tiene asociados varios proyectos presupuestales de inversión.

d) El SNIP permitirá la presupuestación por componentes. En la actualidad, la asignación de las partidas presupuestales se realiza directamente a los proyectos, sin discriminar a qué componente están asociadas. El SNIP, por el contrario, exigirá que toda la información referida a la asignación presupuestal esté asociada directamente con los componentes de los proyectos de inversión. La articulación con la Contaduría General de la Nación (CGN) incorpora el manejo de los componentes en las estructuras internas del SIIF, habilitando el seguimiento financiero a este nivel.

Finalmente, dadas las responsabilidades y atribuciones que tiene la OPP en relación a la planificación y evaluación de las políticas públicas, parece oportuno marcar la relación del SNIP con las mismas.

*SNIP y Planificación* - La Constitución de la República ordena, en su artículo 230, que la OPP debe “Asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo...”. Dada la alta importancia de la inversión pública, marcada en capítulos anteriores, parece claro que no es posible que la OPP cumpla a cabalidad con este mandato constitucional sin pronunciarse sobre la calidad de los diferentes proyectos de inversión pública.

Además, la normativa vigente ya le otorga a la OPP capacidad de decisión, y no solo de asesoramiento, respecto a la inversión pública. En efecto, en no pocos casos se exige informe previo favorable de OPP.<sup>41</sup> El SNIP no supone, por tanto, nuevas potestades para la OPP, sino que es un instrumento para que la OPP pueda cumplir mejor las obligaciones que la normativa ya le asigna.

Cuando el SNIP madure y se haya internalizado la formulación socio-económica de proyectos de inversión, es esperable que las instituciones inversoras cuenten con una cartera de proyectos alineada a las líneas estratégicas de la agenda de gobierno y pronta para ser ejecutada. Éste será el momento de mayor aporte del SNIP a la programación de inversiones, a la planificación.

*SNIP y Evaluación* – OPP es la oficina del Estado encargada de la evaluación de las políticas públicas. Y el SNIP es, precisamente, sinónimo de evaluación ex ante, durante y después de la inversión pública.

En América Latina hay, desde nuestro punto de vista, una excesiva preocupación por la evaluación de impacto de los resultados de las políticas cuando, en muchos casos, basta una simple mirada a la calidad de los productos que se ofrecen para saber, antes de cualquier evaluación, que los resultados no pueden ser buenos. En este sentido, la preocupación del SNIP no se centra exclusivamente en los resultados sino en todo el proceso de evaluación, a saber: i) en la *decisión* de inversión (asignación de recursos públicos limitados); ii) en la *ejecución* de la inversión (monitoreo, seguimiento de los proyectos de inversión a lo largo de todo su ciclo de vida); iii) en la *evaluación ex post* de los resultados; y iv) en la *programación* de la inversión (contar con una cartera de proyectos).

---

<sup>41</sup> Respecto a los proyectos de inversión de los Incisos de la Administración Central, su inclusión durante la formulación del Presupuesto Nacional exige, en todos los casos, informe previo y favorable de OPP. En segundo lugar, la apertura de nuevos proyectos de inversión durante la ejecución del Presupuesto –que debe ser realizada sin costo presupuestal- también exige informe previo y favorable de OPP. Finalmente, también se exige informe previo favorable de OPP en los siguientes casos de trasposiciones de créditos: entre proyectos de inversión del mismo programa o de distintos programas de diferentes Incisos; entre proyectos de funcionamiento e inversión; y en trasposiciones con cambios de fuente de financiamiento. Este último caso también aplica a los organismos del artículo 220 de la Constitución.

# CAPÍTULO V

## EMPRESAS PÚBLICAS

## V - EMPRESAS PÚBLICAS

La satisfacción del interés general es una función pública. La presencia del Estado como oferente de los bienes y servicios dirigidos a satisfacer dicho interés general asegura que esa función pública se cumpla. Dicho con un ejemplo: lo relevante de la existencia de la educación pública es que su provisión por el Estado asegura que se cumpla el interés general.

La empresa pública es una de las herramientas del Estado para cumplir una función pública, es decir, para contemplar el interés general. La existencia de una empresa pública se justifica para velar por el interés general, no para desarrollar intereses particulares. Dicho de otro modo, la empresa pública es la que mejor defiende el interés general –no busca el lucro-. La motivación que guía a un empresario –el lucro- es inaceptable para el Estado. Es probable que el Estado, para cumplir la función pública de proveer un bien o servicio común, que satisface el interés general, enfrente costos medios superiores a los que enfrentan las empresas privadas, que eludirán la oferta de dichos bienes o servicios por ser de baja rentabilidad. Pero ésta es, precisamente, la justificación de que el Estado participe en la provisión de estos bienes y servicios, de modo de asegurar que se cumpla el interés general. El Estado no tiene un fin legítimo que perseguir que no incluya los intereses de los ciudadanos.

El interés general va cambiando conforme la historia y, por tanto, deja de justificarse la existencia de algunas empresas públicas y pasa a ser necesaria la existencia de otras. Por ejemplo, la presencia del Estado en telecomunicaciones tiene hoy una importancia mucho mayor que años atrás. En esta línea, se propone que a mediano plazo haya una empresa pública de infraestructura y vivienda dada la creciente necesidad de satisfacer este interés que es percibido como un derecho básico por la sociedad, como un bien común.

### 1. Aportes a la gestión

La importancia estratégica de las Empresas Públicas a las que se aludió en el punto anterior o implica, en modo alguno, que no se procure la mayor eficiencia posible. En este sentido, cabe destacar los esfuerzos realizados durante este período de gobierno, los que a continuación se describen brevemente.

#### 1.1. Reestructuras funcionales

En este período de gobierno se diseñaron e implementaron reestructuras funcionales en ANTEL, UTE, BPS y OSE. Uno de los objetivos de las mismas fue la equidad horizontal entre las empresas y, en segundo lugar, corregir las inequidades verticales al interior de cada empresa. Una prueba, por la vía de los hechos, del éxito de estas reformas –cuyo costo, en promedio, no superó el 10% de la masa salarial- es la ausencia de cuestionamientos que puedan haber obstaculizado el funcionamiento normal y eficiente de las empresas.

## 1.2. Empresas Públicas y SNIP

Como se vio en el capítulo anterior, en 2014 se exigió la presentación ante el SNIP de los proyectos de inversión de las Empresas Públicas cuando solicitaron garantía soberana del Estado para endeudarse. Estos fueron los casos de UTE -por el Parque Eólico Juan Pablo Terra- y de OSE -por las obras de saneamiento de Ciudad de la Costa-.

Como segundo, se ha acordado que durante 2015 se trabajará en la formulación e incorporación al SNIP de los proyectos de inversión que serán incluidos en los Presupuestos correspondientes al 2016.

La alta importancia de la inversión de las Empresas Públicas, marcada a lo largo de todo este documento, justifica que su calidad sea evaluada seriamente. No obstante, el SNIP solo asegura un piso de calidad de las inversiones proyectadas, pero no garantiza que las mismas estén alineadas con la estrategia que marca la Agenda de Gobierno. Dicho de otro modo, el SNIP emite un dictamen técnico que no puede ni debe sustituir la decisión política de que tal o cual inversión se priorice y se elija.

## 1.3. El Sistema de Remuneración Variable (SRV)

El SRV asocia los incrementos reales en los salarios de los trabajadores a mejoras en el desempeño de las Empresas Públicas, verificadas a través del establecimiento de objetivos e indicadores que reflejen el grado de cumplimiento de dichos objetivos. De este modo, procura promover el esfuerzo de los distintos sectores vinculados a la gestión, fortaleciendo el compromiso con la función pública.

Adicionalmente, el SRV hace transparente –y, por tanto, propicia su control social- el esfuerzo de todos los actores para mejorar la calidad de la oferta de bienes y servicios de las Empresas Públicas.

El diseño e implementación de un conjunto de indicadores, que tomando en cuenta la singularidad de cada empresa permiten evaluar los incrementos en la productividad en los distintos niveles, hacen del SRV un instrumento para el seguimiento de la gestión de las empresas públicas y su articulación con los objetivos del gobierno en materia de crecimiento productivo y equidad. Si la voluntad política en relación a este objetivo persiste, el SRV es un instrumento que ya está en funcionamiento, disponible para que su uso sea profundizado y perfeccionado.

*¿Qué es el SRV?* – El SRV dispone un pago adicional de hasta 12% de la masa salarial según el porcentaje de cumplimiento de las metas estipuladas. Dichas metas, y los correspondientes indicadores que miden su cumplimiento, son empresariales, sectoriales e individuales. Es decir, el set de indicadores da cuenta del desempeño del conjunto de la empresa, del desempeño del sector al que pertenece el trabajador y de su esfuerzo individual.

El peso en el indicador global de los indicadores que miden el desempeño de la empresa es de 30%; el de los indicadores que miden el desempeño del sector o la línea de negocios dentro de la empresa es de 50%; y, finalmente, el de los indicadores que miden el esfuerzo individual del trabajador es de 20%. En línea con los últimos desarrollos teóricos al respecto, se ha dado mayor peso a los indicadores sectoriales con la intención de potenciar el espíritu de grupo y desalentar los comportamientos de *free-rider*.

Los indicadores institucionales pretenden reflejar la mejora de la gestión de las empresas y su articulación con el escenario económico del país. En este sentido, se combinan indicadores económicos (margen de contribución, resultado de la empresa, precio de los combustibles/paridad de precios de importación en ANCAP), de volumen físico (agua no contabilizada/agua distribuida en OSE, metros de muelle disponibles en la ANP, stocks mínimos de combustibles en ANCAP, cantidad de hogares efectivamente conectados/hogares con fibra óptica en la puerta en ANTEL), de imagen corporativa (percepción de la empresa por parte de los clientes en UTE y ANCAP), entre otros.

Los indicadores sectoriales, como se dijo, pretenden ejercer una suerte de "control social" entre los trabajadores, que subordine la remuneración al esfuerzo colectivo y la cooperación. De acuerdo a esto, los indicadores sectoriales, si bien desagregan los planes de acción de las empresas, no constituyen una reproducción en pequeña escala de los indicadores institucionales, sino que pretenden dar cuenta de los procesos que permiten alcanzar los objetivos, midiendo la contribución de los diversos sectores a la mejora de la gestión.

A su vez, mientras se perfeccionan los indicadores individuales en cada empresa, el presentismo penaliza el resultado obtenido en los indicadores sectoriales y globales. El hecho de que el presentismo constituya una penalización ya representa un avance respecto a esquemas vigentes hasta hace no tanto tiempo, donde el presentismo era un premio por la asiduidad, un premio por lo que se debe hacer. En lo inmediato, se pretende alcanzar un régimen de presentismo relativamente homogéneo, que lo antes posible sea absorbido por mecanismos de evaluación individual más complejos y comprensivos.

El SRV procura, además, superar la lógica heredada de convenios anteriores, que establecían prórrogas automáticas de los diversos mecanismos de pago por productividad sin que ello estuviera asociado a mejoras en la gestión de las empresas. En ese sentido, el SRV constituye un avance en el propósito de racionalizar la proliferación de compensaciones ensayadas por las distintas empresas para remunerar la productividad, las que se han ido desnaturalizando con el paso del tiempo ante la ausencia de un marco global que vincule tales pagos a mejoras en la gestión. De ese modo, se supera la lógica de los pagos de la vieja productividad que ya no medía mejoras en el desempeño y sólo se actualizaba año a año (UTE, ANCAP, ANP), esquemas de incentivos con contrapartidas débiles o sin ellas (presentismo de OSE), o ausencia total de estímulos económicos a la mejora en el desempeño (ANV, AFE). En el mismo sentido, el SRV pretende superar algunas lógicas de remuneraciones por "destajo", que se vinculaban más a lo sensibles que eran algunos sectores que al incremento efectivo del esfuerzo.

Finalmente, el SRV está concebido como un sistema flexible, por lo cual será posible revisar en cada ejercicio los indicadores de desempeño, en un ambiente de mejora continua de la productividad a todos los niveles. La coordinación con las empresas consiste en reafirmar que el sistema debe significar una mejora continua en los niveles de productividad, evitando el establecimiento de metas excesivamente modestas. La idea es, por tanto, que las metas constituyan un desafío alcanzable pero no asegurado, de modo que el sistema sea realmente una poderosa herramienta de gestión.

2. *El SRV en funcionamiento* - El SRV se encuentra operativo en todas las empresas. En los primeros meses de este año se hará efectivo el pago correspondiente a las metas 2014<sup>42</sup> y, por otra parte, están avanzados los análisis con las diferentes empresas para establecer las metas – empresariales, sectoriales e individuales- del años 2015, a pagarse en 2016. Puede afirmarse, sin dudas, que los indicadores que se acordarán para el año 2015 son más exigentes que los aceptados para el 2013, año de inicio del SRV. En el mismo sentido, la estrategia es que cada año las metas sean más ambiciosas que las del año anterior.

Finalmente, el SRV le da racionalidad y marcos específicos a la negociación salarial a partir de la definición de tres componentes asociados al ajuste: mantenimiento de la capacidad adquisitiva del salario; remuneración por el perfil del tareas que el trabajador desempeña en la empresa, reflejadas en la estructura de los cargos; y los pagos por mejoras en el desempeño global, sectorial e individual, lo cual está vinculado a indicadores objetivos y metas acordadas. De ese modo, ordena la negociación acotando sus alcances a la temática abordada en cada caso.

A manera de conclusión, el SRV significa un paso importante pero deben seguir pensándose otros mecanismos que reconozcan como valor el mejor ejercicio de la función pública. El interés privado no puede sustituir al público, pero tampoco el interés público debe ser sustituido por el corporativismo.

#### 1.4. Antigüedad versus meritocracia: el corrimiento automático en la escala salarial de la banca estatal

Un ejemplo extremo de incrementos salariales desligados totalmente de mejoras en el desempeño lo constituía el “corrimiento automático en la escala GEPU (Grado de Escala Patrón Única)” que favorecía a los funcionarios de la banca estatal. Éste suponía para cada funcionario un corrimiento automático en la escala salarial a razón de un grado al año, es decir, un ascenso automático por antigüedad.

A partir del nuevo convenio, impulsado y negociado por MEF y OPP, el ritmo de "corrimiento automático" se redujo a la mitad, esto es, a 5 grados GEPU en 10 años. Además, para los administrativos y servicios auxiliares con ingreso posterior al 1 de enero de 2014 se topeó el ascenso a los grados GEPU 24 y 18 respectivamente -antes era posible hasta el grado 46, grado gerencial-.

El nuevo convenio –junto con el SRV- pretende que los incrementos salariales se verifiquen como consecuencia de mejoras en el desempeño y en el ascenso por concurso, reduciendo significativamente el ascenso por antigüedad, a la vez de generar incentivos para los llamados a concursos en las instituciones. A su vez, se quiso armonizar la situación del conjunto de los bancos del Estado en materia de ascenso y corrimientos, dado que la situación previa al convenio era marcadamente heterogénea y desigual.

---

<sup>42</sup> El SRV se conformó con el 12% de la masa salarial, donde 6 puntos porcentuales fueron aportados por las partidas que actualmente remuneran variables de desempeño de los trabajadores (monto que en la mayoría de los casos se venía cobrando sin que estuviese vinculado a ningún resultado de productividad) y otros 6 puntos los aportó el Poder Ejecutivo en dos partidas de 3 puntos en 2014 y 2015 respectivamente. De este modo, aquel trabajador que alcance la totalidad de las metas establecidas en cada empresa tendrá un incremento real de 2,83% en 2014 y 2,75% en 2015.

## 2. ¿Descontrol?

El propósito de esta sección es analizar si son correctas o no las afirmaciones que con frecuencia adjudican a las Empresas Públicas cierto descontrol y, en particular, las responsabilizan del deterioro del déficit fiscal.

Comencemos por detenernos un momento en el aumento del déficit fiscal en 2014 (3.5% del PIB) respecto a 2013 (2.4%). El deterioro se explica básicamente por el aumento de 0.8% del PIB de los egresos primarios corrientes del Gobierno Central más BPS –en particular, transferencias (0.4% del PIB), pasividades (0.2%), remuneraciones (0.1%) y gastos no personales (0.1%)- y, por otro lado, el aumento de los intereses pagados por el BCU (0.2% del PIB).

En este sentido puramente fiscal, ¿qué papel jugaron las Empresas Públicas? En primer lugar, el resultado primario de las mismas en 2014 (1.6% del PIB) estuvo en el mismo nivel que el año anterior. En segundo lugar, las transferencias a Rentas Generales de las Empresas Públicas superavitarias en 2014 (0.35% del PIB) también estuvieron en el mismo nivel que el año anterior (0.34%). En tercer lugar, el nivel de las inversiones en 2014 (2% del PIB) estuvo por debajo del nivel de 2013 (2.2%). Finalmente, el pago de intereses de deuda de las Empresas Públicas en 2014 (0.16% del PIB) estuvo ligeramente por encima de dicho pago en 2013 (0.12%).

Por tanto, la contribución de las Empresas Públicas al resultado fiscal, definida como Resultado Primario + Transferencias a Rentas Generales - Inversiones – Intereses, fue más deficitaria en 2013 (-0.26% del PIB) que en 2014 (-0.15%). En consecuencia, no es de recibo el argumento de que el deterioro del déficit fiscal en 2014 respecto a 2013 es atribuible al comportamiento de las Empresas Públicas.

Recuérdese, en línea con lo señalado en el Capítulo 1, que si solo se analiza el resultado fiscal primario –es decir, sin considerar el pago de intereses- se observa que en los últimos cinco años solo el último muestra un ligero déficit ya que el pago de intereses representó un 3% del producto.

Ahora bien, con una perspectiva más amplia, comparemos ahora el período 2010-2015 con el período de gobierno anterior. En este caso, y siempre en términos estrictamente fiscales, el período 2010-2015 es el de peor resultado, pero ello no habilita, desde nuestro punto de vista, a hablar de un descontrol de las Empresas Públicas. En efecto, el superávit primario es similar en ambos períodos: 1.7% en 2005-2009 versus 1.5% en 2010-2014. El aporte vía impuestos es superior en el quinquenio 2005-2009 (4.3% del PIB versus 3.4%) lo que se explica, entre otros factores, por un menor pago de IRAE en este último período debido, entre otros factores, al aumento de inversión promovida (exonerada). Por su parte, las transferencias a Rentas Generales también fueron mayores en el quinquenio 2005-2009: 0.5% del PIB versus 0.3%. Las inversiones –que contribuyen negativamente cuando se mira exclusivamente su impacto en el resultado fiscal- fueron mayores en el quinquenio 2010-2014 (1.8% del PIB) que en el período 2005-2009 (1.4%). Finalmente, el pago de intereses estuvo en niveles similares en ambos períodos: 0.14% del PIB en 2005-2009 versus 0.12% en este último período de gobierno.



Considerando, en primer lugar, que el aumento de inversión promovida implica un menor pago de impuesto a la renta empresarial (IRAE) y, en segundo lugar, que la ausencia de contabilidad patrimonial determina que el costo de toda la inversión se cargue en el año de su ejecución y que no está contemplado el fruto de esas inversiones estratégicas en los años siguientes, en nuestra opinión, insistimos, no puede considerarse que las Empresas Públicas hayan estado significativamente desalineadas de la Agenda de Gobierno.

Adicionalmente, y como se dijo antes, todas las inversiones fueron consensuadas al inicio del período de gobierno. Dicho de otro modo, si hubo desvíos fue en el ritmo de ejecución pero no en la elección de las mismas.

Finalmente, utilizar la inversión pública como variable de ajuste fiscal ha sido el recurso fácil de las políticas pro-cíclicas que siguió el país antes de 2005. No obstante, la contraparte de esta (mala) elección es un deterioro de la capacidad de productividad y competitividad del país.

### **3. Propuestas**

#### 3.1. Programación de las inversiones de las Empresas Públicas

Como ya se vio, desde nuestro punto de vista, los presupuestos de las Empresas Públicas, pese a ser anuales, siguen la lógica del Presupuesto Quinquenal. En efecto, el Presupuesto Quinquenal de la Administración Central incorpora las transferencias desde (aportes) o hacia (subsidios) las Empresas Públicas, por lo que éstas deben realizar el ejercicio de planificar el quinquenio, en particular sus inversiones.

Nuestra propuesta es que este ejercicio de planificación quinquenal –en especial, insistimos, de las inversiones- que ya se realiza, se perfeccione entre las Empresas Públicas involucradas, el MEF – que asegura una visión de la trayectoria fiscal- y la OPP –que debe asegurar el alineamiento de las inversiones a las líneas estratégicas de la Agenda de Gobierno-. Además, y dado que la ejecución de las inversiones se realizará en un escenario no necesariamente idéntico al considerado en el momento inicial, la planificación puede ser flexibilizada si, por razones estratégicas o fiscales, OPP y MEF lo consideran necesario y el Presidente lo valida políticamente.

#### 3.2. Las colaterales

En los últimos años se ha apelado de manera intensiva a las intervenciones de sociedades anónimas de propiedad estatal, tanto en negocios conexos con la actividad principal de las empresas públicas; en casos de integración vertical, incorporando proveedores y/o distribuidores de los bienes y servicios producidos; o en actividades que se consideraban estratégicas. De ese modo, algunos de los emprendimientos más relevantes del período se han llevado a cabo mediante esta modalidad -regasificadora, biocombustibles, parque eólico Juan Pablo Terra-.

Si bien el instrumento busca agilidad en la gestión, debe consignarse que OPP no interviene en las decisiones de creación de las nuevas sociedades anónimas. El papel de la OPP se limita a

examinar los balances de estas empresas, pero no se realiza un seguimiento de sus gestiones. Aún más, un examen más detenido ha permitido constatar que no siempre las empresas tienen mecanismos institucionalizados de seguimiento y control de estas empresas.

La propuesta es que todas estas empresas satélites se integren a la lógica de sus empresas madre, es decir, al derecho público. Es la única forma de que se alineen al interés general.

# CAPÍTULO VI

## NUEVO DISEÑO DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

## VI - NUEVO DISEÑO DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

La existencia, durante años, de un excesivo número de programas focalizados y de programas desarticulados en relación a las necesidades territoriales, originó una alta dispersión y superposición de intervenciones territoriales, con resultados poco satisfactorios en las inversiones realizadas y dificultades para avanzar en un esquema organizativo eficiente. El sistema de intervenciones públicas en el territorio resultó complejo y fragmentado.

En este período de gobierno se diseñó una nueva estrategia de política hacia el territorio, estrategia que pretende articular las necesarias políticas sectoriales –que, por definición, son genéricas- con las necesidades locales, del territorio. Adicionalmente, en una segunda dimensión, la nueva estrategia procura una mejor articulación de las políticas públicas nacionales con las regionales y departamentales.

Es así que se creó el Área de Políticas Territoriales (APT) en la OPP, redefiniendo los programas existentes con esa nueva estrategia de política hacia el territorio. Esa redefinición se estructuró en torno a cuatro ejes de acción: i) Fortalecimiento institucional de los gobiernos departamentales, ii) Infraestructura para el desarrollo, iii) Desarrollo económico territorial y iv) Cohesión territorial.

Este capítulo da cuenta de los aprendizajes durante el período 2010-2014 y presenta posibles líneas de acción futura.

### 1. Marco conceptual

Tanto las políticas transversales (ambiente, pobreza, ciencia y tecnología) como las sectoriales (por ejemplo, políticas industriales, de turismo, culturales) plantean el desafío de ser adaptadas a la realidad territorial donde se ejecutan. Por tanto, un primer elemento para lograr la articulación de estas políticas con las necesidades del territorio es incluir en el diseño e implementación una dimensión territorial, es decir, “que cada política pública sea, de alguna manera, una política pública *territorializada*, preocupada por el “cómo” y también por el “dónde” en su desarrollo e implementación”<sup>43</sup>.

Un segundo elemento clave es un plan de desarrollo territorial en el que las metas y los objetivos estén claramente definidos. De esa forma, las políticas y acciones realizadas en territorio deberán estar enmarcadas dentro de este plan. Esto requeriría, como paso previo, la “definición de grandes objetivos de desarrollo y equilibrio territorial -en el nivel estatal, en el regional y en el local- y, a continuación, se desarrollarían, conforme a tal estrategia, las políticas infraestructurales (de transporte, productivas, ambientales, etc.)”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> "Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas". CEPAL. 2009.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

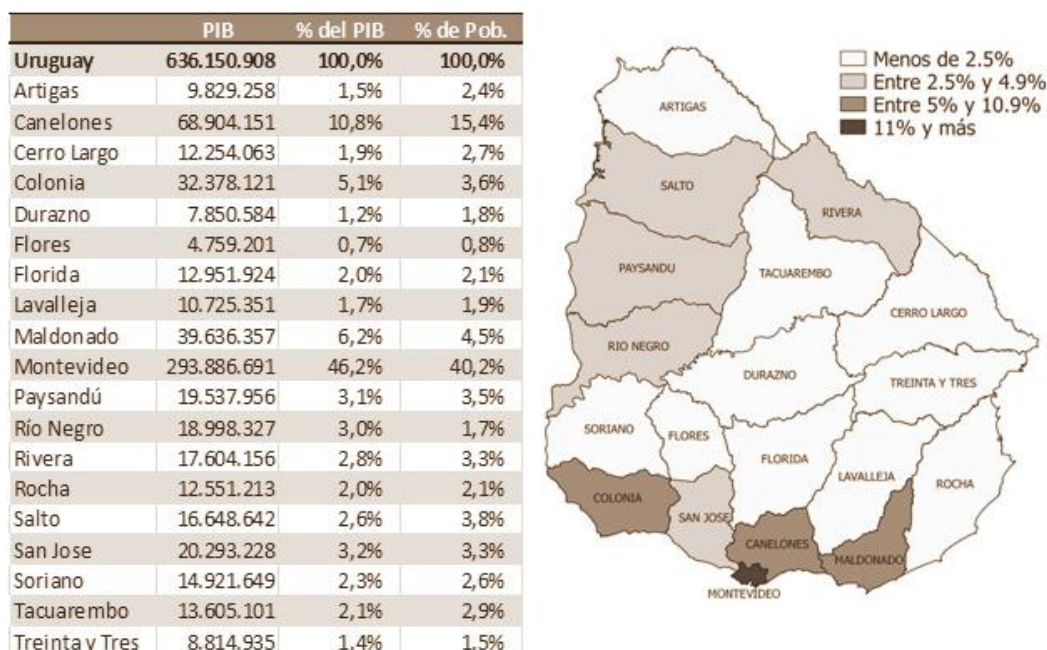
En tercer lugar, es necesario una entidad que desde el Estado coordine todas las acciones y políticas.

Un cuarto punto para la articulación de las políticas con las especificidades territoriales es la disponibilidad de información territorial, así como estudios que den cuenta de las disparidades y potencialidades de los territorios. “A una mayor coherencia de políticas territoriales puede ayudar una buena información territorial, un lenguaje y un método compartidos en la caracterización y valoración de los territorios, de sus potencialidades y conflictos. También pueden ser de gran utilidad instrumentos compartidos y coherentemente relacionables que describan, interpreten, diagnostiquen y promuevan mejoras en territorios de diferentes escalas y/o niveles políticos”<sup>45</sup>.

En conclusión, una política territorial que tome en cuenta estos aspectos implicará ciertos cambios en el diseño e implementación de las políticas públicas, incorporando una dimensión territorial en su diseño y ejecución.

Una vez planteado este marco conceptual, interesa señalar que en Uruguay se pueden identificar tres grupos de departamentos con importantes diferencias en cuanto a su desarrollo relativo, lo que debe llevar a políticas diferenciales con el objetivo de disminuir las brechas existentes y potenciar sus posibilidades de desarrollo.

**C6 – Figura 1- Estimación PIB Regional 2008**

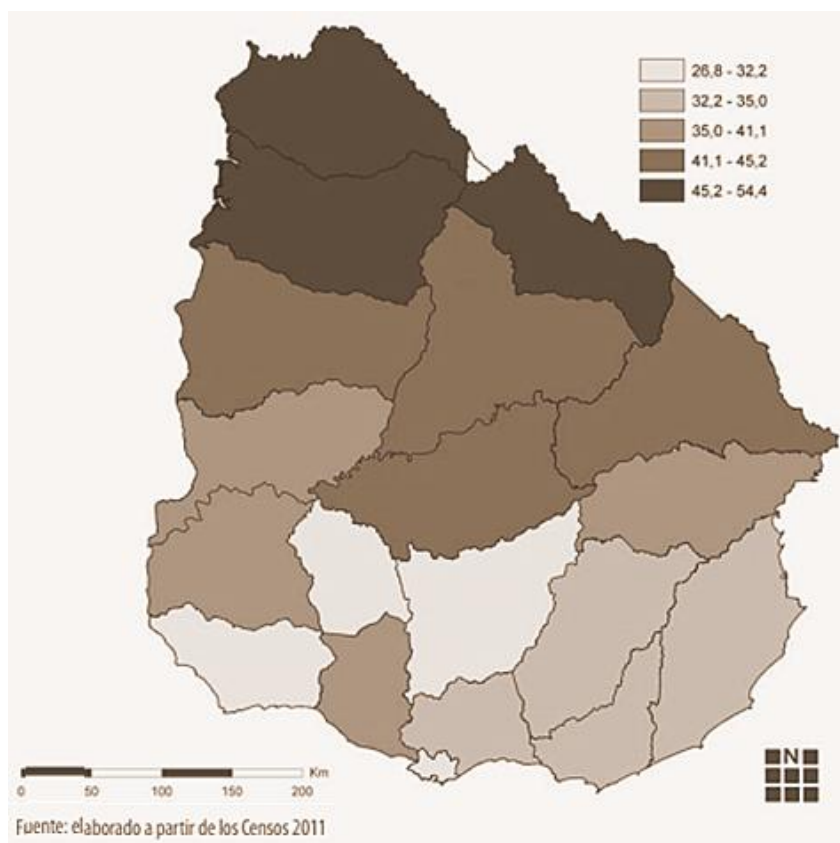


Miles de pesos corrientes, año 2008

Fuente: Elaboración OPP en base a información del BCU, INE y otras.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

**C6 - Figura 2- Porcentaje de la población con al menos una NBI por Departamento  
Año 2011**



Esto necesariamente debe involucrar a las iniciativas locales, pero siendo conscientes de que los planteos facilistas de descentralización muchas veces ocultan una ausencia importante de propuestas y no pocas veces el resultado adopta la forma de micro iniciativas descoordinadas que no consiguen los resultados buscados. Dicho de otro modo, la genuina búsqueda del desarrollo endógeno no se da por la simple participación ciudadana. Esto sería trivial y fácil.

El móvil de las políticas de descentralización no debe ser *tener la conciencia tranquila* y, para ello, respaldarlas o justificarlas con algún mecanismo de consulta popular o publicación. No: el objetivo debe ser incrementar las posibilidades de que lo local pueda repensarse en tanto comunidad, involucrando fundamentalmente su historia y su futuro como ingredientes fundamentales de identificación y propuesta. Para ello, es necesario una comunidad pensante y consciente de sí misma, más que una comunidad demandante, como fácilmente patrocinan las reduccionistas teorías del consumidor que transmiten unas cuantos organismos internacionales.

Para el desarrollo endógeno en lo local es necesaria una agenda de desarrollo que lleve implícita los compromisos de las comunidades antes mencionados, además de la imprescindible articulación entre los diferentes niveles, fundamentalmente entre el nacional, regional, departamental y local. El objetivo último de las políticas de descentralización consiste en promover el desarrollo con inclusión social, de modo que “los habitantes en cada territorio

tengan similares oportunidades de desarrollo, en función de lo cual se deben impulsar políticas territoriales que fomenten un crecimiento inclusivo y sostenible a partir de sus propias potencialidades”<sup>46</sup>.

Algunas políticas de cohesión territorial parten de la premisa de que el territorio es un componente más de desigualdad, siendo factor explicativo de las diferencias entre poblaciones. A esto debe agregarse que algunas políticas han exacerbado dichas diferencias, por lo que es totalmente justificado tener en cuenta la dimensión territorial. En resumen, la dimensión territorial es una herramienta fundamental de la agenda de desarrollo y, por lo tanto, de la articulación entre las políticas sectoriales y locales.

## 2. Avances del Área de Políticas Territoriales

El documento “Hacia una política nacional de desarrollo territorial inclusivo”<sup>47</sup> recoge los objetivos, instrumentos y principales líneas de acción de la política territorial impulsada por OPP a través del Área de Políticas Territoriales (APT) durante el período 2010 – 2014.<sup>48</sup>

La misión organizacional de APT es coordinar y promover acciones a nivel nacional, regional, departamental y local con miras a contribuir al estímulo y al desarrollo territorial con mayor igualdad, impulsando y respaldando los procesos de desarrollo a diferentes escalas.

Para ello, se definieron cuatro dimensiones –cohesión territorial, infraestructura, desarrollo económico local y fortalecimiento institucional- en torno a las que se estructura la articulación de políticas nacionales, regionales y departamentales y que, por otra parte, permiten racionalizar la definición de programas y evitar la *programitis*, es decir, la superposición y dispersión de programas de impacto poco significativo.

Estas cuatro dimensiones se traducen en divisiones organizativas (División de Cohesión Territorial, División de Infraestructura, División de Desarrollo Económico Local y División de Fortalecimiento institucional) que permiten la coordinación de las intervenciones territoriales ejecutadas a través de sus correspondientes programas.<sup>49</sup>

Adicionalmente, APT definió seis resultados esperados para su intervención en territorio:

- 1) capacitación de los recursos humanos de los territorios;

---

<sup>46</sup> “Debatiendo sobre las políticas territoriales para un crecimiento inclusivo y sostenible”, RIMISP, 2013. <http://www.rimisp.org/noticia/debatiendo-sobre-las-politicas-territoriales-para-un-crecimiento-inclusivo-y-sostenible/>

<sup>47</sup> Documento elaborado en julio de 2011.

<sup>48</sup> En el año 2013, por el Decreto de Reestructura de la OPP, el Área de Políticas Territoriales pasó a ser Dirección de Políticas Territoriales. Exclusivamente por comodidad, en todo el documento mantenemos la referencia al Área de Políticas Territoriales.

<sup>49</sup> A su vez, vía reestructura se creó un Departamento de Desarrollo Regional, de naturaleza transversal y dependiente de la Dirección de APT.

- 2) sistema de información -en particular, construcción de un observatorio sobre políticas territoriales-;
- 3) aporte al desarrollo de la infraestructura a nivel nacional, regional y departamental;
- 4) mejorar el acceso a servicios básicos a nivel local -salud, educación, hábitat, empleo-;
- 5) desarrollo productivo local; y
- 6) sistemas tecnológicos regionales y/o sectoriales orientados a la innovación.

### 2.1. La evolución de las Transferencias del Gobierno Central

Antes de describir los avances de APT en las áreas citadas, resulta pertinente realizar una mención a la evolución de las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales destinadas al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización (artículos 214 y 298 de la Constitución de la República y otras).

**C6 - Cuadro 1- Transferencias a Gobiernos Departamentales**  
En millones de pesos constantes promedio 2013

CONCEPTO	2004	2007	2010	2013	2014
Artículo 214	4.247	5.798	6.708	8.371	8.706
FDI	846	687	677	981	1.076
Alumbrado	0	0	153	352	1.210
SUCIVE	0	0	0	424	478
Impuesto al Patrimonio	0	0	0	990	791
Otros	0	0	169	211	447
<b>DEVENGADO</b>	<b>5.093</b>	<b>6.484</b>	<b>7.708</b>	<b>11.329</b>	<b>12.078</b>

Aumento de transferencias en período 2004-2013 = 137%

Aumento del PIB en período 2004-2013 = 64%

Como se puede apreciar en el cuadro anterior las transferencias han aumentado en forma más que importante desde el año 2004 al 2013, duplicando el incremento del PBI.

En el período 2005-2013, las transferencias del Gobierno Central a las Intendencias del interior del país crecieron a una tasa anualizada de 6.8% mientras que la recaudación propia creció a una tasa significativamente inferior, de 3.3%. El único rubro relevante de la recaudación propia que en 2005-2013 creció a una tasa superior a la de las transferencias fue la Contribución Inmobiliaria Urbana, cuyo crecimiento anualizado fue de 7.5%.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> La información de esta sección proviene de una base de datos de ingresos y egresos de las Intendencias del período 1990-2013 que fue sistematizada y consolidada con el apoyo de CEPAL. Dicha base y un primer análisis de la situación macro-fiscal de las Intendencias estará disponible a la brevedad en el Observatorio Territorio Uruguay.



Parece oportuno hacer aquí un breve paréntesis para remarcar que la Contribución Inmobiliaria Rural creció a una tasa anualizada de solo 0.7% en este período. La recaudación por este concepto se estancó desde 2005, manteniéndose por debajo de los niveles previos a la crisis de 2002, pese al sostenido aumento del precio de la tierra que se verificó en los últimos años. Sobre este punto, se volverá más adelante.

Las transferencias del Gobierno Central a las Intendencias del interior son actualmente, en términos constantes, seis veces superiores a las de 1990. En la gran mayoría de los departamentos del interior las transferencias se han convertido en la principal fuente de ingresos. Éstos son los casos de Artigas, Cerro Largo, Durazno, Lavalleja, Río Negro y Treinta y Tres –en este último, las transferencias superan el 60% de los ingresos departamentales-.

Por otro lado, en Florida, Paysandú, Rivera, Salto, Soriano y Tacuarembó, las transferencias están aproximadamente al mismo nivel que la recaudación propia.

Los departamentos que han escapado a esta tendencia son los que cuentan con fuentes *extraordinarias* de recursos que los mantienen con una recaudación propia elevada, todavía por encima de lo recibido desde el Gobierno Central. Por un lado, se encuentran los departamentos con ingresos muy significativos por Contribución Inmobiliaria Urbana. Éstos son los casos de Canelones –con elevada población residente- y de Maldonado y Rocha –centros turísticos importantes-. Por otra parte, Colonia, Flores y San José aún perciben montos relativos significativos por Patente de Rodados, secuela de la *guerra de patentes* ya comentada.<sup>51</sup>

## 2.2. Avances

A continuación, se describen algunos de los avances registrados en las áreas de APT en el período 2010-2014.

*2.2.1. Infraestructura* Uno de los temas a los que este gobierno dedicó especial atención en relación con los Gobiernos Departamentales fue el mantenimiento de la caminería rural, dado el significativo aumento de su uso.

La primer preocupación respecto a este tema es el financiamiento de dicho mantenimiento. De acuerdo a una estimación conservadora, el costo de este mantenimiento sería de aproximadamente US\$ 70 millones anuales. Esta cifra, que considera 35.000 kilómetros de caminería rural transitable, incluye i) un mantenimiento extraordinario de 15% de dicha red<sup>52</sup> a un costo estimado de US\$ 10.000 dólares por kilómetro y ii) un mantenimiento ordinario de 20% de dicha red a un costo estimado de US\$ 2.000 por kilómetro. La estimación se considera conservadora porque a) cada kilómetro de la red recibe mantenimiento extraordinario aproximadamente cada 7 años; b) recibe mantenimiento ordinario cada 5 años; c) los costos

---

<sup>51</sup> En particular, en 2013 la Patente de Rodados representó, en promedio, más del 30% de los ingresos de estos departamentos mientras que fue, en promedio, el 17% de los ingresos de los departamentos del interior.

<sup>52</sup> El mantenimiento extraordinario incluye el tendido, conformación y compactación de una capa de material granular de 10 centímetros de grosor y 6 metros de ancho.

considerados son mínimos; y d) no se incluye estimación de aumento de la calidad de la obra ni de ampliación de la red.

Los ingresos de las Intendencias del interior por los programas 370-Caminería Rural y 371-Caminería Forestal, cuya ejecución está a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), totalizan aproximadamente US\$ 20 millones, por lo que para realizar este mantenimiento conservador los Gobiernos Departamentales enfrentan un déficit de US\$ 50 millones, aproximadamente.

Como referencia, téngase presente que la recaudación de la Contribución Inmobiliaria Rural, que fue de aproximadamente US\$ 76 millones en 2013, solo creció, como se dijo, a una tasa anual de 0.7% entre 2005 y 2013. Por su parte, en los últimos diez años el precio de la hectárea CONEAT 100 se multiplicó por 5 veces, como mínimo, en dólares constantes, pero esta valorización no se reflejó en la recaudación de la Contribución Inmobiliaria Rural, cuya base imponible es el muy desactualizado valor catastral. Si esta recaudación capturase al menos parte del incremento del precio de la tierra, los Gobiernos Departamentales tendrían capacidad de llevar adelante un mejor mantenimiento de la caminería rural. Desde nuestro punto de vista, ésta debería ser la fuente de financiamiento del mantenimiento de dicha caminería, éste debería ser el *rompe-paga* para la caminería rural.

La División Infraestructura de APT lleva adelante los proyectos vinculados al Fondo de Desarrollo del Interior (FDI); el Programa Caminería Rural (PCR, Ley 19.088-Impuesto al Patrimonio); Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS); Programa de Apoyo al Sector Productivo (PASP) – Electrificación Rural; y Fondo de Emergencia Vial.

#### C6 – Cuadro 2 - Resumen de la Inversión en Infraestructura

PROGRAMA	PERÍODO	MONTO-US\$ <sup>(1)</sup>	PROYECTOS APROBADOS	PROYECTOS EN EJECUCIÓN
FDI <sup>(2)</sup>	2010 - 2014	210.534.279	300	129
PCR (Ley 19.088)	2013 - 2014	66.269.174	31	9
PDGS	2013 - 2014	29.652.000	36	10
PASP - Electrificación Rural	2011 - 2014	21.500.000	56	48
Emergencia Vial 2014	2014	30.000.000	38	19
<b>TOTAL</b>	<b>2010 - 2014</b>	<b>358.410.906</b>	<b>451</b>	<b>205</b>

<sup>(1)</sup> Estimado; puede variar por variaciones del tipo de cambio.

<sup>(2)</sup> En 2011, el porcentaje del FDI administrado por OPP, que es el que se presenta en este cuadro, tuvo un crecimiento significativo al pasar de 25% a 33.35% del total del Fondo.

El Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), dispuesto por el artículo 298 de la Constitución, está formado por el 11% de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, según lo acordado en la Comisión Sectorial de Descentralización al inicio del período de gobierno. Del total del FDI, un 33.35% se ejecuta por los Gobiernos Departamentales a través de proyectos aprobados y administrados por la OPP y el restante 66.65% se ejecuta por el Gobierno Central.

Históricamente, los retrasos en la presentación de proyectos con financiamiento del FDI originaban una concentración de la ejecución en los dos últimos meses del año, con la intención de no perder los fondos, con la consecuente pérdida de calidad en la inversión. Por ejemplo, la ejecución a noviembre de 2010 fue de solo 53%. Esto se ha procurado corregir mediante una planificación adelantada –en marzo- de las carteras anuales de los proyectos de inversión de las Intendencias y la estandarización de procedimientos consensuados con el Congreso de Intendentes. De este modo, se ha conseguido una ejecución del FDI más uniforme a lo largo del año –por ejemplo, la ejecución a noviembre de 2013 fue de 72%-, aunque resta trabajo por hacer.

Por su parte, el objetivo general del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS), que se financia parcialmente con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es contribuir a expandir la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se encuentran a cargo de los Gobiernos Departamentales. En relación a los proyectos de infraestructura, la novedad más relevante del PDGS es su participación en proyectos cofinanciados y con la exigencia de un aporte del 20% por parte de las Intendencias, lo que garantiza proyectos de mayor escala y más integrales.

Finalmente, Electrificación Rural es un programa destinado a satisfacer la demanda de energía eléctrica en el medio rural. Como muestra el Cuadro 1, el aporte del programa en 2011-2014 fue de US\$ 21.5 millones. En este período de gobierno, se continuó con la línea de acción iniciada en el período anterior para el sector productivo, básicamente para el sector arrocero. Adicionalmente, el programa atendió la demanda insatisfecha de aproximadamente 750 familias en el medio rural, de las cuales 300 ya están totalmente conectadas.

*2.2.2. Desarrollo Económico Local* - La verdadera inclusión financiera para las micro y pequeñas empresas es, desde nuestro punto de vista, la inclusión productiva. En este sentido, se desarrollaron varios instrumentos para financiar la actividad productiva de las MyPEs, como siete fideicomisos con Gobiernos Departamentales para el desarrollo de las microfinanzas, el Fondo Nacional de Garantías de segundo piso en acuerdo con el Banco de la República (BROU) y el Fondo de Garantía Cooperativo en conjunto con INACOOP.

*2.2.3. Cohesión Territorial* – En este período de gobierno, una de las apuestas fuertes en relación a la cohesión territorial la constituye el *Proyecto Convivencia* -parte del *Programa Uruguay Integra*, desarrollado en conjunto con la Unión Europea-.

El *Proyecto Convivencia* tiene como objetivo promover capacidades sociales para la convivencia a través de la recuperación y gestión de espacios públicos y de generar capacidades de diálogo, de encuentro, de logro de acuerdos, de intercambio y participación colectiva entre los ciudadanos.

En concreto, y como primera experiencia, está en proceso de fortalecimiento la centralidad barrial en el barrio Peñarol con una serie de intervenciones a partir de la recuperación patrimonial de dos casonas pertenecientes a AFE y el parque circundante. Se desarrollarán distintos programas en colaboración con instituciones públicas y privadas, orientados al fortalecimiento de los vínculos entre los vecinos y a la generación de habilidades que se instalen a nivel colectivo para el manejo de situaciones que pueden limitar o dificultar la buena convivencia. En definitiva, se trata de retomar el valor de lo público, recuperar el espacio público, rehacer la convivencia. Este es un proyecto piloto que pretende ser expandido a varios barrios de la zona metropolitana.

Un segundo eje de trabajo respecto a la cohesión territorial es la creación de un *Sistema de Información Territorial (SIT)* que tiene como objetivo servir de insumo para el diseño, formulación, monitoreo y evaluación de políticas y contribuir a la conformación de una mirada estratégica de los distintos niveles de gobierno. El Sistema se expresa en dos productos: insumos para el diseño de políticas y el Observatorio Territorio Uruguay.

El Observatorio tiene como objetivo la construcción y difusión de información territorial, facilitando el acceso y la interpretación de dicha información a diferentes niveles de usuarios.<sup>53</sup> Por ejemplo, en agosto de 2014 se divulgaron los resultados de la actualización del PIB Regional del año 2008.

*2.2.4. Fortalecimiento Institucional* – Entre los aportes de OPP al fortalecimiento institucional de los Gobiernos Departamentales se destacan la actualización de las bases de datos de padrones de bienes inmuebles de los departamentos –se está implementando un plan piloto en las Intendencias de Durazno, Canelones, Rocha, Tacuarembó y Paysandú- y la digitalización de documentos de la Dirección General de Registro.

### **3. Reflexiones y propuestas**

El fin último de las políticas territoriales es la reducción de inequidades territoriales asegurando la llegada de las políticas públicas y estimulando las potencialidades departamentales y locales como camino a una mejor sociedad. Como fue dicho, el objetivo es incrementar las posibilidades de que lo departamental y lo local puedan repensarse en tanto comunidad, involucrando fundamentalmente su historia y su futuro como ingredientes fundamentales de identificación y propuesta.

En primer lugar, las acciones de este último período de gobierno confirmaron la importancia de consolidar espacios interinstitucionales, tanto a nivel de Gobierno Central como en los

---

<sup>53</sup> No especializado y especializado; usuario sociedad civil; usuario OPP; usuario Intendencias y Gobiernos Locales.

Gobiernos Subnacionales, de forma de articular la llegada coordinada e integrada de las políticas a los territorios.

En segundo lugar, es importante remarcar la necesidad de coordinar políticas a nivel regional. Primero, porque al considerar un conjunto de indicadores económicos y sociales quedan dibujadas, por su similitud, las seis regiones que se presentan en la Figura 1. Y, luego, porque por razones de escala, las regiones aparecen como el espacio idóneo en el que articular las principales políticas nacionales -fundamentalmente las relativas a la infraestructura, educación y salud- planificando y coordinando con los Ministerios y las Empresas Públicas. De aquí la necesidad, desde nuestro punto de vista, de que se cree un Gabinete de la Planificación y la Descentralización coordinado por la OPP.

En tercer lugar, es clara la relevancia de generar información confiable, actualizada y sensible tanto sobre las disparidades y brechas territoriales como sobre la llegada de políticas públicas territoriales. Resulta fundamental la consolidación de un sistema integrado de monitoreo y evaluación tanto de las acciones específicas de APT como de la llegada de las políticas en los territorios.

**C6 – Figura 3 - Regionalización**



El desarrollo local implica una definición de lo local que debe tomar distancia tanto del aislamiento como del reduccionismo globalizador. Es decir, deben complementarse lo sectorial con lo territorial, lo global con lo local. Ésta es la función primordial de complementación en la búsqueda de mayor equidad territorial.

En base a la experiencia de APT en el actual período de gobierno, y a lo que aporta el análisis de la experiencia comparada, pueden anotarse algunos aspectos que entendemos deberían sostener el despliegue y la consolidación de una política nacional de desarrollo territorial y descentralización:

i) Consolidar y desarrollar el rol de OPP como institución rectora de las políticas territoriales en el Uruguay, incorporando la dimensión territorial en el conjunto de las políticas públicas<sup>54</sup>. Esto implicaría en los hechos ser la herramienta operativa clave de la planificación, un elemento central en el nuevo diseño como ya se ha comentado.

ii) Creación de un Gabinete de Planificación y Descentralización que permita coordinar políticas con todos los Ministerios en el territorio, principalmente con los que participan en la Comisión Sectorial de Descentralización. Esto permitiría, por ejemplo, una mejor planificación del aporte del 66% del FDI así como del resto de programas que componen las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales.

iii) Para que cumpla adecuadamente su papel de institución rectora de las políticas territoriales y tenga las herramientas necesarias para coordinar las políticas con todos los Ministerios en el territorio, consideramos pertinente que las atribuciones y responsabilidades relacionadas con el ordenamiento territorial le correspondan a OPP.

---

<sup>54</sup> Recuérdese que el artículo 230 de la Constitución dispone que “La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas: A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos. B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la Ley”.

# CAPÍTULO VII

## URUGUAY CRECE CONTIGO

## VII - URUGUAY CRECE CONTIGO

La creación de UCC, como se desprende de los comentarios realizados en el capítulo 1, surge como consecuencia de la confluencia de varios desafíos que interpelaban de alguna manera el futuro del modelo de desarrollo en práctica. En nuestra opinión tres desafíos que resaltaban la imperiosa necesidad de la creación de una política que atacara dichos desafíos. El desafío de la equidad: el 23% de los niños menores de 6 años son pobres en el país<sup>55</sup>, el doble de la incidencia para el total de la población. El desafío poblacional, es decir la pequeñez demográfica, ya que aun considerando hipótesis razonables en términos de un posible incremento de la fecundidad (aunque la tendencia es firme en sentido opuesto) y algo optimistas respecto a transformarnos en receptores de inmigrantes, el escenario tendencial es de 3.758.000 habitantes para el 2050. Por último el desafío económico, desarrollar políticas hacia la primera infancia es una inversión con muy alto rendimiento.

Además, es parte de una concepción del desarrollo muy ligada a la provisión de más y mejores bienes públicos, mirando fuertemente a la igualdad más que a pequeños derechos, que si bien válidos, no reestructuran a una sociedad más igualitaria desde su nacimiento como es la propuesta aquí.

El primer compromiso fue la atención a los sectores de la población que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica y pobreza, las que luego se traducen en daños o riesgos que afectan el desarrollo infantil. Como ya se mencionó, cada niño para nosotros es un tesoro porque hemos padecido una “infantilización de la pobreza” y porque cada vez nos nacen menos niños en el país.

Cabe destacar que, a pesar de los avances en materia de reducción de la pobreza y la pobreza extrema, existen en el país familias que requieren una atención particular y sostenida para que efectivamente puedan avanzar en su integración social.

Un segundo compromiso fue el de fortalecer y dinamizar el proceso de mejora en la calidad de las prestaciones dirigidas a la primera infancia, proceso acompañado por la necesidad de aumento de cobertura en varios servicios clave en el desarrollo infantil.

Para este desafío, mejora de la calidad y aumento de la cobertura de las prestaciones y servicios, existe el convencimiento de uno de los principales insumos requeridos es el de la coordinación y sincronización. Nuestro país muestra que en la atención a la primera infancia concurren una multiplicidad de actores institucionales tanto del sector público como privado, por lo tanto resulta necesaria la articulación de esta pluralidad de agentes, como forma de evitar que los servicios y prestaciones rivalicen entre sí o se generen obstáculos o restricciones involuntarias en su implementación y acceso.

---

<sup>55</sup> INE, ECH 2013



Por esto, el tercer compromiso planteado fue el de colaborar en consolidar un Sistema de Protección a la Primera Infancia que asegure y garantice el adecuado desarrollo de todos los niños y niñas de país desde la gestación y hasta los tres años de vida inclusive.

Uruguay cuenta con una base muy importante de programas y prestaciones que se implementan desde distintas instituciones públicas, no obstante ello, son notorias las necesidades de fortalecer las coordinaciones interinstitucionales y avanzar en el diseño institucional que permita gobernar adecuadamente el mencionado Sistema.

Cabe mencionar que estos desafíos no son exclusivos de Uruguay, sino que vienen siendo enfrentados por varios países de la región. La forma de hacerlo y los diferentes intentos de resolución, ponen de manifiesto que no existen fórmulas únicas; que mucho depende de los grados de madurez institucional existentes, de las capacidades técnicas disponibles, de los recursos financieros asignados a los sectores que corresponde, y de la prioridad y decisión política y social que el tema ocupe.

En nuestro caso, frente a estos desafíos, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tomando como antecedentes una experiencia nacional –Canelones Crece Contigo- y otra internacional – Chile Crece Contigo- se embarca en un complejo pero necesario diseño de estructuración transversal que permite el cumplimiento de los objetivos básicos y la coordinación necesarios para el cumplimiento de los objetivos trazados, dándole credibilidad, condición necesaria para el desarrollo del mismo. Para esto fue necesaria una importante estructuración presupuestal en la órbita de la OPP.

De esta manera la Presidencia de la República en su resolución 006 - 2012 de fecha 31 de enero, crea el Programa Uruguay Crece Contigo con el cometido de apoyar la consolidación de un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, que asegure y garantice el adecuado desarrollo de los niños y niñas del país desde la gestación y hasta los 3 años de vida.

El Programa se diseñó sobre la base de implementación de cuatro componentes: i) Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía; ii) Acciones socio-educativo-sanitarias universales; iii) Generación de conocimiento y iv) fortalecimiento de capacidades institucionales.

El componente de Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía, se desarrolla a través de equipos “operadores de cercanía” que visitan a hogares vulnerables con embarazadas y/o niños menores de cuatro años, con el objeto de fortalecer las capacidades familiares para desarrollar buenas prácticas de crianza, mejorando de esta manera las condiciones de salud, de nutrición y el desarrollo infantil.

Específicamente, es este aspecto, el Programa ha buscado un impacto positivo en la disminución de: i) la prevalencia de anemia; ii) la incidencia de sífilis gestacional; iii) la incidencia de niños con bajo peso y baja talla para su edad. A su vez busca mejorar la calidad de los controles de

embarazo y la captación temprana de los mismos, mejorar el desarrollo infantil y garantizar el acceso a las prestaciones de protección social existentes.

Para la implementación del componente de Acompañamiento Familiar y Trabajo de Cercanía, UCC construyó “equipos de cercanía”, constituidos por supervisores departamentales o zonales de campo, que tienen como función garantizar la calidad de la implementación de dicho componente y articular con los restantes dispositivos de cercanía de otras iniciativas del área social y de la salud, de modo de optimizar recursos y garantizar complementariedad e integralidad en las acciones.

Por otra parte, la implementación en campo es llevada a cabo por Operadores técnicos, que tienen a su cargo un conjunto de familias en un territorio de referencia, para dar apoyo y seguimiento.

A través del componente de Acciones socio-educativo-sanitarias universales, el Programa desarrolla líneas de trabajo vinculadas a la comunicación social mediante campañas de sensibilización a la opinión pública sobre la importancia de la primera infancia y los cuidados de la mujer embarazada, así como promover hábitos de vida saludables y educación en competencias parentales y prácticas de crianza. A través de ese componente, UCC coordina y asiste todas las acciones de comunicación que realicen los restantes organismos implicados en la atención de la primera infancia.

En el componente de Generación de conocimiento, se desarrollan estudios de alcance nacional con el objetivo de conocer el estado nutricional y el desarrollo integral de la primera infancia y den cuenta de las pautas de crianza.

En este marco se ha buscado la conformación de un sistema de información para la primera infancia, fortaleciendo los sistemas actualmente existentes, con la finalidad de que el país cuente con un sistema de monitoreo integral de la primera infancia.

El componente de Fortalecimiento de capacidades institucionales busca contribuir a mejorar el equipamiento de los servicios de atención a las mujeres embarazadas y niños menores de 4 años.

Si bien el Programa UCC nace con una vocación de alcance universal y nacional, como se comentó más arriba, en el primer año de ejecución se comenzó con el trabajo focalizado de cercanía en los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó, Maldonado, San José, Canelones y Montevideo. A partir de julio de 2013 el trabajo de cercanía se implementa en todo el territorio nacional.

## Perfil del Programa y algunos resultados.

### *Componente 1: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía*

El componente en el período setiembre 2012 – diciembre 2014<sup>56</sup>, conformó equipos de 164 operadores que trabajaron con 7.316 hogares en los que se acompañaron en total 12.224 personas: 8.997 niños y niñas menores de 4 años y 3.227 mujeres embarazadas. En estos hogares se trabaja en total con 34.160 personas. Las acciones se iniciaron en 10 departamentos y a partir de junio de 2013 se extendió a todos los departamentos del país.

**C7- Cuadro 1- Perfil de las familias (actualizado a diciembre de 2014)**

INDICADOR	PORCENTAJE
Sexo de referente para el trabajo de cercanía	6849 son mujeres (94%) y 463 varones (6%)
Edades de las y los referentes	34% son adolescentes
Edades de las mujeres embarazadas	55% son adolescentes
Nivel educativo de los jefes y jefas de hogar	El 81% tiene ciclo básico incompleto o menos años de estudios
Número promedio de integrantes del hogar	4.7 integrantes en promedio por hogar
Hacinamiento	62%
Situación laboral del jefe/a de hogar	28% desocupado y 47% Quehaceres del hogar

**C7 - Cuadro 2- Características de las viviendas**

% DE HOGARES QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA DE CERCANÍA...	%	% DE HOGARES QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA DE CERCANÍA...	%
Que no tienen baño	23%	Con grietas en los pisos	42%
Que tienen baño pero sin cisterna	38%	Sin acceso a agua corriente (OSE)	14%
Sin acceso a energía eléctrica (UTE)	3%	Donde la conexión eléctrica está expuesta	66%
Con goteras en los techos	67%	Sin acceso a saneamiento	80%
Que se inundan cuando llueve	34%	Con acumulación de residuos en la cuadra donde se ubica la vivienda	35%

<sup>56</sup>Los datos corresponden a la base de datos acumulada desde el inicio del programa en setiembre 2012 al 15 de diciembre de 2014.

**C7 - Cuadro 3 - Situaciones que denotan especial vulnerabilidad social**

<b>% DE HOGARES QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA DE CERCANÍA...</b>	<b>%</b>
Donde se identificó alguna situación de violencia contra una mujer	8%
Donde se identificó alguna situación de violencia contra una niño o adolescente	3%
Con inseguridad alimentaria grave con hambre entre adultos	23%
Con inseguridad alimentaria grave con hambre entre niños y niñas	19%
Donde se aplican pautas de crianza con violencia moderada	44%
Donde se aplican pautas de crianza con violencia severa	8%
Donde se aplican pautas de crianza con violencia muy severa	3%
Donde ha habido alguna situación de abuso sexual	8%
Donde los niños comparten cama con adultos	62%

**C7 - Cuadro 4 - Distribución de los hogares según su estado**

<b>CONCEPTO</b>	<b>ACTIVOS</b>	<b>CERRADOS</b>	<b>INTERRUMPIDOS</b>	<b>TOTALES</b>
Hogares	3594	2853	869	7316*
Niños y Niñas menores de 4 años	4367	3596	1034	8997
Mujeres embarazadas	1558	1344	325	3227

\*En los cuales viven 34.160 personas.

Fuente: Elaborado por el Área de Monitoreo y Evaluación en base a microdatos de bases del Programa UCC a diciembre de 2014.

*Componente 2: Acciones socio-educativo-sanitarias universales*

<b>METAS</b>	<b>SITUACIÓN A DICIEMBRE DE 2014</b>
Entrega de “Sets de apoyo educativo” universal.	Desde octubre de 2013 se realiza la entrega de “Sets de bienvenida” en todas las maternidades públicas y privadas del país. En Entregados 56.890 a diciembre 2014.
Campaña instrumentada de carácter universal para la sensibilización y comunicación sobre la importancia de la Primera Infancia. Televisión, radio, prensa y materiales gráficos.	Se ejecutó en noviembre y diciembre de 2013 una campaña de carácter universal para la sensibilización y comunicación sobre la importancia de la Primera Infancia.  Realización de materiales gráficos para los 19 departamentos para entregar a todas las instituciones locales.

*Componente 3: Generación de conocimiento*

<b>METAS</b>	<b>SITUACIÓN A DICIEMBRE 2014</b>
Encuesta nacional sobre salud, nutrición y desarrollo infantil	Implementación de la encuesta en ejecución desde octubre de 2013, en el marco del convenio con el INE y la UDELAR. Trabajo de campo finalizado: 3070 niños y niñas encuestados (1150 en Montevideo). Se estima contar en febrero de 2015 con los resultados.
Evaluación externa de resultados del programa	En ejecución desde octubre de 2013. Levantamiento de Línea de base finalizada en mayo 2014. Casos del grupo de intervención ya asignados.
Fortalecimiento de los sistemas de información.	Se están coordinando acciones con AGEV y MSP, en torno a la implementación del SEVEN, este programa permitirá tener información integrada de salud desde el embarazo. También se ha coordinado con MVOTMA, MEC, INAU, MIDES, BPS e INDA

*Componente 4: Fortalecimiento de las capacidades institucionales*

<b>METAS</b>	<b>SITUACIÓN A DICIEMBRE 2014</b>
<p>Apoyo técnico para la revisión de normas y criterios de atención de la salud</p>	<p>Se está ejecutando junto con el MSP la revisión y unificación de los criterios de atención en todas las maternidades del país, buscando garantizar atención de calidad para toda la población independientemente de su situación socio económico.</p> <p>Se publicaron las Guías para la prevención de Anemia actualizadas y difundidas por el MSP en todo el país.</p>
<p>Apoyo técnico para la construcción de diseño curricular común de educación inicial de niños de 0 a 6 años.</p>	<p>Acuerdo de trabajo con el Consejo Consultivo de Educación en la Primera Infancia creado por la ley de educación e integrado por MEC, ANEP, INAU, MSP, SINTEP. Currículo común de educación de 0 a 6 años ya acordado.</p>
<p>Contratación de 30 recursos humanos para el fortalecimiento del control del embarazo</p>	<p>15 Médicos de familia y 14 obstetras parteras contratados desde diciembre 2013 (Trabajando en ASSE y Servicios de las intendencias de Montevideo y Canelones).</p>
<p>Equipamiento y pequeñas obras de infraestructura en centros de salud y servicios de atención a la primera infancia.</p>	<p>Instrumentación de proyecto innovador de telemedicina, el cual constituye el único sistema alternativo para mejorar la accesibilidad a las ecografías de los controles prenatales, y de esta manera contemplar la demanda insatisfecha de las mujeres embarazadas con cobertura de salud de ASSE.</p>

*Algunos resultados del Programa UCC*

<b>COMPROMISOS ASUMIDOS</b>	<b>SITUACIÓN AL CIERRE DE 2013</b>	<b>SITUACIÓN A JUNIO DE 2014</b>	<b>SITUACIÓN A DICIEMBRE DE 2014</b>
<i>Equipos de cercanía de UCC en todos los departamentos del país.</i>	100% de los departamentos del país implementando el programa UCC.	100% de los departamentos del país implementando el programa UCC.	100% de los departamentos del país implementando el programa UCC.
<i>Acompañamiento familiar a 10.000 mujeres embarazadas y/o niños menores de 4 años, en todo el país</i>	8.416 niños menores de 4 años y mujeres embarazadas en 4.473 hogares en acompañamiento en los que viven 19.932 personas.	10.519 niños menores de 4 años y mujeres embarazadas en 5.635 hogares en acompañamiento en los que viven 25.066 personas.	12.224 niños menores de 4 años y mujeres embarazadas en 7.316 hogares en acompañamiento en los que viven 34.160 personas.
<i>Medición de hemoglobina al menos al 80% de las mujeres embarazadas y los niños menores de 4 años de las familias que reciben acompañamiento familiar.</i>	Screening de Hb realizado en el 81% de los niños.  El 87% de las mujeres embarazadas tienen medición de hemoglobina.	Screening de Hb realizado en el 82% de los niños.  El 87% de las mujeres embarazadas tienen medición de hemoglobina.	Screening de Hb realizado en el 83% de los niños.  El 90% de las mujeres embarazadas tienen medición de hemoglobina.
<i>Screening de desarrollo infantil al menos al 80% de los niños menores de 4 años de las familias que reciben acompañamiento familiar</i>	90% de los niños con screening de desarrollo infantil realizado.	86% de los niños con screening de desarrollo infantil realizado.	88% de los niños con screening de desarrollo infantil realizado.
<i>Al menos el 70% de las mujeres embarazadas tuvieron, desde el momento de la captación por UCC, una frecuencia de controles adecuada según las normas vigentes.</i>	Un 64% de las mujeres embarazadas tuvo, desde el momento de la captación una frecuencia de controles adecuada según norma.  El 60% de las mujeres embarazadas tuvieron al menos 5 controles.	Un 65% de las mujeres embarazadas tuvo, desde el momento de la captación una frecuencia de controles adecuada según norma.  El 57% de las mujeres embarazadas tuvieron al menos 5 controles.	Un 65% de las mujeres embarazadas tuvo, desde el momento de la captación una frecuencia de controles adecuada según norma.  El 58% de las mujeres embarazadas tuvieron al menos 5 controles.

COMPROMISOS ASUMIDOS	SITUACIÓN AL CIERRE DE 2013	SITUACIÓN A JUNIO DE 2014	SITUACIÓN A DICIEMBRE DE 2014
<i>Al menos un 50% de los niños menores de 2 años mejoran su relación peso/edad en 0.5 de puntaje Z y al menos un 30% de los menores de 4 años mejoran su talla/edad en 0.5 puntaje Z.</i>	Un 33% de los menores de 2 años mejoró su relación peso/edad en 0.5 puntaje Z. Un 35% de los niños y niñas menores de 4 años mejoró su relación talla/edad en 0.5 puntaje Z.	Un 30% de los menores de 2 años mejoró su relación peso/edad en 0.5 puntaje Z (n=1027). Un 25% de los niños y niñas menores de 4 años mejoró su relación talla/edad en 0.5 puntaje Z (n=1804).	Un 40% de los menores de 2 años mejoró su relación peso/edad en 0.5 puntaje Z (n=2122) Un 35% de los niños y niñas menores de 4 años mejoró su relación talla/edad en 0.5 puntaje Z (n=3156).
<i>Reducción de la anemia infantil en al menos un 20% entre los niños.</i>	Un 81% de los que tenían anemia al inicio del acompañamiento, luego del acompañamiento, no tienen anemia.	Un 83% de los que tenían anemia al inicio del acompañamiento, luego del acompañamiento, no tienen anemia.	Un 85% de los que tenían anemia al inicio del acompañamiento, luego del acompañamiento, no tienen anemia.
<i>Reducción de las situaciones de alteración del desarrollo infantil en un 20%.</i>	Un 46% de los niños y niñas que presentaban alguna alteración de desarrollo infantil al inicio, al cierre del acompañamiento no las presentaron.	Un 59% de los niños y niñas que presentaban alguna alteración de desarrollo infantil al inicio, al cierre del acompañamiento no las presentaron.	Un 58% de los niños y niñas que presentaban alguna alteración de desarrollo infantil al inicio, al cierre del acompañamiento no las presentaron.
<i>Al menos un 50% de las familias que no recibían las prestaciones sociales de tarjeta Uruguay Social, Canasta de Riesgo Nutricional de INDA e identificación civil, comienzan a recibirlas.</i>	-El 46% de las familias que no recibían las prestaciones sociales de la TUS comenzó a recibirla. Las restantes están siendo evaluadas por MIDES. -El 62% de las familias que no recibían las prestaciones sociales de la Canasta de Riesgo Nutricional del INDA comenzó a recibirla.	-El 51% de las familias que no recibían las prestaciones sociales de la TUS comenzó a recibirla. Las restantes están siendo evaluadas por MIDES. -El 64% de las familias que no recibían las prestaciones sociales de la Canasta de Riesgo Nutricional del INDA comenzó a recibirla.	-El 53% de las familias que no recibían las prestaciones sociales de la TUS comenzó a recibirla. Las restantes están siendo evaluadas por MIDES. -El 66% de las familias que no recibían las prestaciones sociales de la Canasta de Riesgo Nutricional del INDA comenzó a recibirla.



COMPROMISOS ASUMIDOS	SITUACIÓN AL CIERRE DE 2013	SITUACIÓN A JUNIO DE 2014	SITUACIÓN A DICIEMBRE DE 2014
	<p>-El 76% de las mujeres embarazadas que no recibían asignación prenatal, comenzaron a recibirla.</p> <p>-El 74% de los hogares que no recibían asignaciones por los hijos/as, comenzaron a recibirla.</p> <p>- El % de niños que no asiste a CAIF disminuyó de 70% a 50%.</p>	<p>-El 75% de las mujeres embarazadas que no recibían asignación prenatal, comenzaron a recibirla.</p> <p>-El 77% de los hogares que no recibían asignaciones por los hijos/as, comenzaron a recibirla.</p> <p>- El % de niños que no asiste a CAIF disminuyó de 67% a 22%.</p>	<p>-El 77% de las mujeres embarazadas que no recibían asignación prenatal, comenzaron a recibirla.</p> <p>-El 81% de los hogares que no recibían asignaciones por los hijos/as, comenzaron a recibirla.</p> <p>- El % de niños que no asiste a CAIF disminuyó de 67% a 43%.</p>