

República Oriental del Uruguay

Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)

Delegación de la Unión Europea en Uruguay
Comisión Europea
Oficina de Cooperación EuropeAid

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Gestión Financiera y Adquisiciones
Representación del BID en Uruguay

Banco Mundial
Unidad de Gestión de País
Argentina, Paraguay y Uruguay
Gestión Financiera, Unidad de apoyo a las operaciones América Latina y el Caribe



INDICE

INDICE	2
PRINCIPALES ABREVIATURAS Y ACRONIMOS	4
PREFACIO	7
EVALUACION RESUMIDA	8
1. INTRODUCCION	17
1.1 Objetivo del Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas	17
1.2 Proceso de preparación del ID-GFP	17
1.3 Metodología de preparación del informe	19
1.4 Alcance de la evaluación proporcionada por el ID-GFP	19
2. CONTEXTO DEL PAIS	23
2.1 Descripción de la situación económica del país	23
2.2 Descripción de los resultados fiscales	26
2.3 Descripción del marco jurídico e institucional de la GFP	29
3. EVALUACION DE LOS SISTEMAS, PROCESOS E INSTITUCIONES DE LA GFP	42
3.1 Credibilidad del Presupuesto	42
3.2 Alcance y transparencia	51
3.3 Presupuesto basado en políticas públicas	63
3.4 Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria	66
3.5 Contabilidad, registración e información	84
3.6 Escrutinio y auditoría externos	89
3.7 Prácticas de donantes	95
4. EL PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR PUBLICO	100
4.1 Descripción general de las reformas recientes y en curso	100
4.2 Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas	107
Anexo A.3.1. Particularidades del Proceso Presupuestario en Uruguay	109
Anexo A.3.2. Metodología de Calificación PEFA	112
Anexo A.3.3. Información complementaria para el análisis del indicador ID-1	114
Anexo A.3.4. Información complementaria para el análisis del indicador ID-2	126
Anexo A.3.5. Información complementaria para el análisis del indicador ID-3	129
Anexo A.3.6. Información complementaria para el análisis del indicador ID-23	133
Anexo A.3.7. Información complementaria del indicador D-3	135
Anexo A.3.8. Fuentes de información por indicador	136

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	138
LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS	140

PRINCIPALES ABREVIATURAS Y ACRONIMOS

Unidad de moneda = Peso Uruguayo (UR\$). USD 1 = UR\$ 19,75
Ejercicio fiscal: 1 de enero al 31 de diciembre

ACCE	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado
ADVNI	<i>A dónde van nuestros impuestos</i>
AFE	Administración de Ferrocarriles del Estado
AGESIC	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
AGEV	Área de Gestión y Evaluación del Estado
AII	Auditoría Interna Institucional
AIN	Auditoría Interna de la Nación
ANC	Administración Nacional de Correos
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANP	Administración Nacional de Puertos
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ANV	Agencia Nacional de Vivienda
AP	Áreas Programáticas
APD	Apoyo Presupuestario Directo
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BCU	Banco Central del Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BLL	Bajo la línea
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
BSE	Banco de Seguros del Estado
C&A	Contrataciones y Adquisiciones
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CE	Comisión Europea
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CEP	Consejo de Educación Primaria
CEPRE	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CFAA	Evaluación de la Responsabilidad Financiera del País (<i>Country Financial Accountability Assessment</i>)
CFAP	Clasificación de Funciones de la Administración Pública
CFE	Consejo de Formación en Educación
CGN	Contaduría General de la Nación
CINVE	Centro de Investigaciones Económicas
CODICEN	Consejo Directivo Central
COPAB	Corporación de Protección del Ahorro Bancario
CPAR	Evaluación del Proceso de Adquisiciones del País (<i>Country Procurement Assessment Report</i>)
CR	Constitución de la República
CSD	Comisión Sectorial de Descentralización
CUN	Cuenta Única Nacional
DGI	Dirección General Impositiva

DGR	Dirección General de Registros
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
DNIC	Dirección Nacional de Identificación Civil
DPN	Departamento de Presupuesto Nacional
DSA	Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (<i>Debt Sustainability Analysis</i>)
DUE	Delegación de la Unión Europea en Uruguay
EA	Entes autónomos
EFP	Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI
EP	Empresas públicas
FGDB	Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios
FINDUR	Sistema de registro y análisis de la deuda pública
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FONASA	Fondo Nacional de Salud
GAFI	Gestión de Afiliación
GC	Gobierno Central
GD	Gobiernos Departamentales
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GR	Grupo de Referencia
GURI	Gestión Unificada de Registros e Información
IAS	Institución Auditora Suprema
IASS	Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social
ID	Indicador PEFA
ID-GFP	Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
IGTSS	Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IMEBA	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios
IMESI	Impuesto Específico Interno
IM	Intendencia de Montevideo
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRAE	Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas
IRP	Impuesto a las Retribuciones Personales
IRPF	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MDAs	Ministerios, Departamentos y Agencias
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NA	No aplicable
NC	No calificable
NIA	Normas de Auditoría Internacionales
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OA	Organismos Autónomos
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE	Obras Sanitarias del Estado

PAC	Programa Anual de Caja
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PE	Poder Ejecutivo
PEFA	Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera
PIB	Producto Bruto Interno
PJ	Poder Judicial
PL	Poder Legislativo
PLUNA	Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea
RC	Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal
RUC	Registro Único de Contribuyentes
RUPE	Registro Único de Proveedores del Estado
SAI	Sistema de Administración de Ingresos
SD	Servicios Descentralizados
SDG	Sistema de Distribución del Gasto
SEG	Sistema de Ejecución de Gastos
SGH	Sistema de Gestión Humana
SIC	Sistema de Información Contable
SICE	Sistema de Información de Compras Estatales
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIP	Sistema de Información de Presupuesto
SIR	Sistema de Información de Recursos
SISI	Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión
SLH	Sistema de Liquidación de Haberes
SLL	Sobre la línea
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
SPE	Sistema de Planificación y Evaluación
SPF	Sector Público Financiero
SPNF	Sector Público No Financiero
SSF	Superintendencia de Servicios Financieros
TCA	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
TC	Tribunal de Cuentas
TGN	Tesorería General de la Nación
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera
TOFUP	Texto Ordenado de normas sobre Funcionarios Públicos
UCA	Unidad Centralizada de Adquisiciones
UCAA	Unidad Centralizada de Adquisiciones de Alimentos
UCAMAE	Unidad Centralizada de Adquisición de Medicamentos y Afines del Estado
UCASIS	Sistema UCA
UDELAR	Universidad de la República
UGDP	Unidad de Gestión de Deuda Pública
UNDAF	Marco de Asistencia al Desarrollo con Naciones Unidas
UO	Unidad Organizativa
UPN	Unidad de Presupuesto Nacional
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones del Estado

PREFACIO

El presente informe constituye la primera evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas en Uruguay, basada en el marco estandarizado de medición (PEFA),¹ y que abarca al desempeño del Gobierno Central durante a lo largo del trienio 2008-2010, si bien en algunos casos puntuales se recurre a información sobre otros años. El presente “informe PEFA” fue elaborado en forma coordinada por la Comisión Europea (CE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial (BM), a partir de los hallazgos de una misión de 35 días, llevada a cabo por un grupo de tres expertos contratados de acuerdo a la modalidad de contratos marco financiados por la CE, que visitó la ciudad de Montevideo en los meses de marzo y abril de 2011. El equipo de expertos del informe PEFA fue liderado por Federico Guala, y contó con la asistencia de Luis Anconetani y Diego Aboal.

El control de calidad fue provisto en dos etapas. Primero, por medio del Gobierno a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y del Grupo de Referencia CE/BID/BM, a cargo de Claudio Salinas (CE), Clelia de la Fuente (CE), Deborah Sprietzer (BID), Francisco Lois (BID), Jorge Osmín Mondragon (BID), Gustavo Sierra (BID), Pablo Puente (BID), Carolina Carrasco (BID), Juan Alberti (BID), Gabriele del Monte (BID) y Nadia Rauschert (BID), y Alejandro Solanot (WB), Peter Siegenthaler (WB), Daniel Boyce (WB), Trichur Balakrishnan (WB), Mamadou Deme (WB), Manuel Vargas (WB), Enrique Fanta (WB) y Parminder Brar (WB). Segundo, a través del Secretariado PEFA, en coordinación con la unidad de apoyo macroeconómico de EuropeAid - Oficina de Cooperación de la Comisión Europea E-1.

Agradecimientos

El grupo de expertos desea agradecer especialmente al equipo de Gobierno asignado para la coordinación de este informe, liderado por el Sr. Michael Borchardt (Director de la UPN, dependiente del MEF) por el apoyo técnico y el soporte logístico dados a la misma. Se agradece también la valiosa asistencia de las Sras. Ana Ibarra (Consultora, MEF) y Mirta García Montejo (Economista, DPN, OPP) en la coordinación de actividades en el terreno y en la recolección y análisis de datos y otros insumos pertinentes; a la Sra. Marta Abilleira (Asesora de la UPN) por su activa participación en las distintas instancias de la preparación de este informe, y a la Sra. Clelia de la Fuente (Asesora del Sector Cooperación, Delegación de la Unión Europea en Uruguay) por su excelente labor de coordinación entre el grupo de expertos, el Gobierno, el BID y el Banco Mundial. Finalmente, los expertos desean agradecer a todas las autoridades y funcionarios del Gobierno, de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay (DUE), del Banco Mundial y del BID que brindaron generosamente su tiempo en diversas reuniones y en la generación de insumos para la elaboración de este informe.

¹ “Gasto público y rendición de cuentas”, por sus iniciales en inglés. www.pefa.org.

EVALUACION RESUMIDA

El presente informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas surge de la convocatoria del Gobierno de la República Oriental del Uruguay a los principales agentes de la cooperación externa, en particular a la Comisión Europea (CE) —entidad a cargo del financiamiento del informe—, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y al Banco Mundial (BM). Su objetivo general es proporcionar una herramienta actualizada de análisis y evaluación de los sistemas, procedimientos y prácticas asociados a la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) en el ámbito del Gobierno Central, a través de la aplicación sistemática de la metodología PEFA, basada en 28+3 indicadores de desempeño de alto nivel. A través del mismo, se intenta ofrecer un diagnóstico consensuado que permita distinguir las principales fortalezas y debilidades asociadas a la GFP, utilizando como base empírica el desempeño del Gobierno Central a lo largo del trienio 2008-2010, si bien en algunos casos puntuales se recurre a información sobre otros años. De esta manera, el presente informe intenta constituir una línea de base que ayude a distinguir prioridades y avanzar en el proceso de reforma de la GFP del país, y que a su vez promueva el diálogo y facilite la coordinación del apoyo financiero de las agencias de cooperación internacional para avanzar en este sentido.

Evaluación integrada del desempeño de la GFP

Credibilidad del presupuesto

Las prácticas presupuestarias del Gobierno Central del Uruguay, basadas de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República (CR) en la elaboración de un presupuesto quinquenal que funciona en la práctica como un marco fiscal referencial de mediano plazo, susceptible de ser modificado a través de varios procedimientos legales, presentan una limitación para evaluar la credibilidad del presupuesto de acuerdo a los criterios de la metodología PEFA, basada en la medición de los desvíos porcentuales entre lo presupuestado y lo efectivamente gastado o recaudado cada año. Dichas limitaciones tienen que ver específicamente con falencias del sistema de información financiera para reportar en forma ex ante las asignaciones presupuestarias de ingresos y gastos acordadas en las leyes anuales de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal (RC).

Pese a esto, ha sido posible comprobar, en forma aproximada, a través de la utilización de datos ex post sobre “asignaciones originales” de ingresos y gastos, que el Gobierno Central —o mejor dicho, una versión restringida del mismo que no contempla al Banco de Previsión Social (BPS) ni al Poder Legislativo, que presupuestan en forma autónoma— ha gastado por encima de lo dispuesto en las asignaciones originales de gasto durante los últimos años, lo cual es un resultado esperable, ya que buena parte de esta dinámica respondió de hecho a la aplicación de una serie de ajustes predeterminados por la misma ley de presupuesto quinquenal —por ejemplo, ajustes salariales, adecuación de partidas estimativas, etc.— y otros mecanismos legales de ajuste. Pudo verificarse además que una parte sustancial de ese efecto agregado ha estado ligada al comportamiento del inciso “diversos créditos”, que reviste suma importancia según su tamaño relativo, y que como su nombre lo indica, tiene múltiples asignaciones posibles, entre las cuales se destacan las devoluciones de impuestos a las exportaciones, que han registrado un fuerte dinamismo durante el período de análisis. También se comprobó que la recaudación de ingresos domésticos se ubicó año tras año por encima de las asignaciones originales, y que buena parte de estos desvíos tuvo que ver con la subestimación de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), principal fuente de recaudación tributaria, y del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), introducido tras la reforma tributaria del año 2007 (ley 18083).

Por último, aunque la normativa y las prácticas vigentes no prevén el cálculo sistemático y preciso de eventuales atrasos en los pagos del sector público, se estima que el Gobierno ha mantenido durante el período de análisis niveles bajos de atrasos. Esto se infiere a través del análisis de reportes mensuales que emite la Tesorería sobre el concepto asociado de “deuda flotante”, que excede al de pagos atrasados, y que según pudo comprobarse arrojó coeficientes relativamente bajos para el cuatrienio 2007-2010 —2,4% del gasto agregado, según mediciones al 31/12 de cada año—, resultado que de todos modos debe ser considerado con cierta reserva debido al alcance limitado y el alto grado de agregación con que se presenta la información.

Alcance y transparencia

El presupuesto quinquenal 2010-2014 introdujo un nuevo clasificador del gasto público conformado por 17 áreas programáticas, lo cual por un lado cumple con la esencia programática presupuestaria que estipula la CR, y por otro permite obtener un grado de desagregación asimilable a las 10 funciones principales definidas por la metodología internacional EFP/CFAP. Este avance forma parte de un proceso de cambio más integral que pretende introducir gradualmente la herramienta del presupuesto basado en resultados, a través de la definición de objetivos y metas cuantificables asociadas a los distintos programas.

De todos modos, debe señalarse que el clasificador presupuestario del gasto público en Uruguay se ha basado en las últimas décadas en un esquema basado en “incisos”, presentados de acuerdo a una clasificación mixta administrativa-financiera, complementado por una clasificación económica que distingue entre los rubros “gastos de funcionamiento” e “inversiones”. Cabe destacar además en este sentido el importante peso relativo de los incisos “transferencias a la seguridad social” —que financia el déficit operativo del sistema del Banco de Previsión Social (BPS), excluido de la órbita del presupuesto quinquenal— y “diversos créditos”.

Los logros que eventualmente puedan obtenerse respecto a la transición desde prácticas presupuestarias esencialmente de tipo “incremental”, basadas en el uso del sistema tradicional, hacia prácticas basadas en la clasificación programática y complementadas por técnicas adecuadas de monitoreo y evaluación de resultados, constituyen un desafío a comprobar en los próximos años.

Se pudo observar, por otro lado, un desempeño aceptable en cuanto al acceso del público a información fiscal clave y al alcance de la información incluida en la documentación presupuestaria remitida al Poder Legislativo, opacada en cierta medida por la ausencia de una contabilidad patrimonial dentro del ámbito del Gobierno Central, a pesar de ser requerida por el marco legal que regula la administración financiera del país (ley 16170/91 - TOCAF y normas complementarias), y en vinculación con este tema, la no elaboración de un informe consolidado sobre los estados contables y financieros. Al mismo tiempo se verificó la existencia de un margen mayor para la introducción de mejoras en relación al grado de cobertura de los informes fiscales, especialmente en relación al registro de actividades de los denominados “entes para-estatales”, así como la consolidación de información referida a Gobiernos Departamentales y a la supervisión del riesgo fiscal agregado, tema que toma una especial relevancia debido al considerable tamaño relativo del BPS, las empresas públicas, y el sector público financiero dentro del sector público consolidado del Uruguay.

Presupuesto basado en políticas

Uruguay se encuentra aún en una etapa incipiente respecto de la utilización del presupuesto como una herramienta clave para la planificación de las políticas públicas. Pese a esto, es importante señalar los esfuerzos de parte del Gobierno en los últimos años por mejorar las prácticas asociadas a la formulación presupuestaria, donde se destacan:

- la creación en 2007, por medio de una resolución del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de la denominada Unidad de Presupuesto Nacional (UPN), entidad que cumple un rol preponderante durante este proceso, que según ha podido constatarse, se lleva a cabo en la actualidad en forma ordenada, participativa y dentro de los plazos previstos por la CR;
- la estructuración del presupuesto quinquenal 2010-2014 en torno a 17 áreas programáticas, dentro de las que se definen programas presupuestales con objetivos y metas asociados.

Al ser el presupuesto quinquenal por definición una herramienta fiscal referencial de mediano plazo, su elaboración hace necesaria la estimación plurianual de los principales agregados fiscales. Complementariamente, se observó el uso de prácticas adecuadas para el análisis de la sostenibilidad fiscal y de la deuda, específicamente a través de la Unidad de Gestión de Deuda Pública (UGDP), creada en 2005 dentro del ámbito del MEF, y también en cuanto a la determinación de costos asociados a distintos programas del presupuesto quinquenal 2010-2014, aunque al mismo tiempo quedaron en evidencia algunas imprecisiones vinculadas a este proceso de cálculo en algunas áreas clave en términos de montos de inversión pública.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

La adecuada y efectiva administración de los recursos tributarios es un aspecto esencial para garantizar la previsibilidad de la ejecución presupuestaria, y tal es el caso en Uruguay, país donde la carga tributaria representa alrededor del 20% del PIB y donde dichos recursos constituyen la principal fuente de ingresos del Estado. La existencia de normas tributarias claras y transparentes, el uso de un registro único y actualizado de contribuyentes (RUC) de fácil asociación con otras bases de datos pertinentes, el funcionamiento efectivo de un sistema de sanciones dispuestas por el Código Tributario para casos de incumplimiento, y la frecuente conciliación entre recaudación efectiva y transferencias a la Tesorería son ejemplos de buenas prácticas en este sentido, aunque también se observaron ciertas falencias en cuanto a tiempos insumidos por los procesos de apelación.

Se verificó un muy buen desempeño en términos de previsibilidad de fondos durante el ejercicio para las unidades descentralizadas de gasto (MDAs) a través del trabajo coordinado entre la Tesorería General de la Nación (TGN), la Asesoría Macroeconómica y Financiera, y la UPN. Es de hecho importante hacer énfasis en este punto, relacionado con la aplicación de una sistemática y estricta programación de caja por parte del MEF para autorizar asignaciones presupuestales, dentro del marco previsto por la ley de presupuesto quinquenal y diversas leyes modificatorias —incluidas las respectivas RC— las proyecciones macroeconómicas, y el programa anual financiero.

Los sistemas y procedimientos relacionados al registro de la deuda pública, así como la presentación de informes sobre su estado y evolución resultaron ser satisfactorios, pero al mismo tiempo se observó un apartamiento gradual a lo largo de los últimos años del criterio que da sustento al modelo de cuenta única del tesoro (CUN), es decir, la centralización que conlleva a mejoras en la eficiencia y el control de los pagos, tras la creación de alrededor de 2.000 cuentas bancarias individuales vinculadas al manejo de tesorería de distintos MDAs.

La efectividad de los controles sobre la nómina no está del todo asegurada, debido principalmente a la coexistencia de varios sistemas individuales de liquidación, a la complejidad inherente al sistema de gestión de la nómina del sector educativo (Administración Nacional de Educación Pública), y por el grado muy incipiente de desarrollo de la función de auditoría interna dentro del sector público del Uruguay, tema que incide más allá de lo concerniente al pago de sueldos y salarios.

En cuanto al desempeño de sistemas y procedimientos de control relacionados al gasto no salarial, se observaron buenas prácticas relacionadas al uso de un conjunto de controles previos al registro de las erogaciones en el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG), que forma parte del SIIF, incluyendo la

“afectación preventiva” y la etapa de compromiso, y paralelamente un grado satisfactorio de cumplimiento de normas de procesamiento y registro de las transacciones, dejando un espacio muy acotado para el uso de procedimientos de emergencia por fuera del marco previsto por la ley.

Por otro lado, en lo que respecta a compras y adquisiciones, se verificó un panorama mixto, donde prácticas adecuadas relacionadas a la transparencia de los procesos y al uso frecuente de métodos competitivos coexisten con otras menos deseables, como la ausencia de un organismo que centralice y coordine los procesos de compras del Gobierno —en particular, la no operatividad (hacia fines de 2010) de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE), creada por ley en 2008— y la ausencia de un marco legal unificado y de un sistema administrativo independiente para la tramitación de reclamos.

Contabilidad, registración e información

El sistema de GFP en Uruguay presenta aún grandes desafíos en cuanto a la contabilidad y el registro de las transacciones del Gobierno Central. En primer lugar, no se prepara anualmente un informe consolidado sobre los estados contables y financieros; el informe más abarcativo en este sentido de acuerdo a las prácticas vigentes del país son las RC, de alcance parcial, y basadas fundamentalmente en criterios de registración presupuestal. Complementariamente, no se utilizan por el momento prácticas contables homogéneas entre distintos agregados del sector público y en línea con estándares internacionales ni aún con la legislación nacional, que exige el registro financiero y patrimonial de las actividades del Estado.

Los informes presupuestarios sobre el ejercicio en curso son elaborados en forma mensual por la CGN, en base a información alimentada por cada MDA en el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG). Dichos informes se elaboran puntualmente, son de acceso público, y ostentan actualmente un grado de desagregación idéntico al que figura en el presupuesto quinquenal y las RC, con base en la clasificación administrativa “por incisos” —lo cual facilita su comparación con las “asignaciones originales”—, pero al mismo tiempo la comparación directa a lo largo del año entre los informes de ejecución y el presupuesto se ve afectada por la forma heterogénea de valuación que prevé la legislación para el ajuste de ciertas partidas a lo largo del quinquenio. Además, se han verificado en años recientes retrasos en la actualización de registros ante cambios en la legislación con impacto presupuestario significativo (en particular, la reforma del sistema de salud pública).

Escrutinio y auditoría externos

El Tribunal de Cuentas (TC) es la institución auditora suprema (IAS) del Uruguay, y cuenta con autonomía funcional y autarquía financiera, otorgadas por la CR. Sus competencias, reglamentadas también por esta ley suprema, abarcan la vigilancia en la ejecución presupuestal y el control de toda gestión relativa a la hacienda pública. Llamativamente, las normas vigentes también otorgan a esta entidad atribuciones vinculadas al control interno, pudiendo “intervenir preventivamente en gastos y pagos conforme a las normas y al sólo efecto de certificar su legalidad”.

La auditoría externa que lleva a cabo el TC se basa exclusivamente en aspectos financieros y transaccionales, y su alcance abarca todo el sector público, incluyendo gobiernos departamentales y entes para-estatales. Al no existir un informe anual consolidado sobre los estados contables y financieros, los dictámenes de auditoría expedidos por el TC son múltiples, incluso dentro del ámbito del Gobierno Central, si bien en todos los casos se reportan al Parlamento —incluyendo el informe y dictamen sobre la RC de cada año— y están basados en normas de auditoría aceptadas de acuerdo a estándares internacionales. Se constató la remisión oportuna de informes de auditoría por parte del TC al Parlamento, aunque no existe por el momento un seguimiento planificado de eventuales recomendaciones.

En cuanto al rol del Parlamento como organismo de contralor, se observó, por un lado, el cumplimiento oportuno y cabal de normas y procedimientos previstos para el escrutinio del presupuesto quinquenal, y por otro, ciertas debilidades en cuanto al alcance y la profundidad de dicho escrutinio, debido a insuficientes capacidades técnicas. Complementariamente, de acuerdo a las normas vigentes, el Poder Legislativo no se expide ni dictamina sobre los informes de auditoría que recibe del TC, lo cual representa una limitación del sistema de control del Uruguay.

Evaluación del impacto de las debilidades de la GFP

El impacto de las principales debilidades que limitan un adecuado funcionamiento de los sistemas y prácticas de la GFP en Uruguay se aborda a continuación en relación con los resultados presupuestarios, clasificados de acuerdo a tres niveles: disciplina fiscal agregada, asignación estratégica de recursos, y eficiente prestación de servicios por parte del Estado.

Disciplina fiscal agregada

En virtud de los hallazgos de este informe, existen razones para creer que la disciplina fiscal agregada del Gobierno Central podría verse de algún modo afectada, sobre todo ante un eventual escenario económico adverso, debido fundamentalmente a la incidencia de dos factores:

- rigidez del gasto público —72% corresponde al pago de salarios, pasividades y transferencias, según datos oficiales de 2010—, tema que debe considerarse teniendo en cuenta además ciertas debilidades encontradas en cuanto a la efectividad de los controles sobre el gasto salarial; y
- eventual impacto sobre las cuentas del Tesoro a raíz de la existencia de riesgos fiscales o cuasi-fiscales asociados a organismos públicos de considerable tamaño que se desempeñan por fuera de la órbita del Gobierno Central —por ejemplo, el sector público financiero y las empresas públicas.

De todos modos, es preciso destacar que el empleo de un sistema de programación financiera basado estrictamente en las disponibilidades de caja del Tesoro, a cargo del MEF, ha constituido una herramienta fundamental con relación al mantenimiento de la disciplina fiscal agregada en Uruguay, especialmente luego de la última crisis económica y financiera que atravesó el país en 2002-2003. En particular, durante los últimos años, caracterizados por la bonanza económica, ha sido posible sustituir el uso de “topes” o “techos” a las asignaciones presupuestarias por una planificación de caja que permitió cumplir y en varios casos extender dichas asignaciones, siempre dentro del marco legal presupuestario, en virtud de una mayor disponibilidad de recursos, utilizada en forma prudente.

En este sentido, por ejemplo, pudo comprobarse un notorio aumento relativo registrado en las transferencias del Gobierno Central entre 2006 y 2010 en los sucesivos presupuestos o leyes específicas, fundamentalmente a consecuencia de la política social del Gobierno, incluyendo la reforma del sistema de salud, acompañada por medidas compensatorias como la reforma tributaria y una buena gestión de la deuda pública —que disminuyó considerablemente el peso de su servicio— logrando de este modo mantener un superávit primario por encima del 1,2% del PIB durante esos años.

También es oportuno señalar la disminución en los últimos años del riesgo fiscal asociado a bancos oficiales y empresas públicas, así como la implementación de mecanismos más estrictos de monitoreo —por parte del BCU en lo atinente a los primeros, y del MEF-OPP a las segundas.

Asignación estratégica de recursos

El esquema institucional vinculado a las prácticas presupuestarias del país, plasmado en la misma CR, comete al Poder Ejecutivo, con asesoramiento de la OPP, a proyectar el Presupuesto Nacional, el que

regirá para su período de Gobierno, es decir, durante 5 años. La participación de un organismo como la OPP en el proceso de formulación y la multi-anualidad del presupuesto son factores que explicitan la intención de la Carta Magna de que el presupuesto sea utilizado como una herramienta estratégica indispensable para la elaboración de políticas públicas.

Sin embargo, tal como fue señalado anteriormente, Uruguay constituye un caso singular en el cual ni el PL ni la sociedad civil cuentan al comenzar cada año con una propuesta actualizada por parte del Gobierno sobre la asignación de recursos del Estado prevista para el año siguiente, lo cual limita notoriamente el papel del presupuesto como instrumento de planificación. De hecho, según ha podido corroborarse en los últimos años, varias de las principales iniciativas de política económica y social del Estado, entre las que se destacan la reforma tributaria y la reforma del sistema de salud pública, han sido tratadas a través de legislación específica, y su impacto en las asignaciones previstas en la ley quinquenal de presupuesto ha sido reflejado de forma parcial y a veces tardía.

Por otro lado, limitaciones encontradas sobre prácticas de registración e información, incluyendo la ausencia de registro cabal de activos y pasivos del Gobierno Central y de un informe consolidado anual sobre estados contables y financieros, y el uso del inciso presupuestario “diversos créditos” para asignar alrededor del 15% de la ejecución anual del presupuesto nacional, constituyeron obstáculos para que el presupuesto fuera utilizado eficazmente como una herramienta estratégica, conforme a las políticas enunciadas por el Gobierno.

Finalmente, cabe señalar que el proceso de formulación presupuestaria del Uruguay se encuentra actualmente en un proceso de transición, donde existe la voluntad manifiesta del Gobierno, expresada en el último presupuesto quinquenal (2010-2014), de sustituir gradualmente prácticas basadas en asignaciones de recursos de tipo “incremental”, con base en aquellas registradas en años anteriores, y destinadas fundamentalmente a asegurar el financiamiento de estructuras en funcionamiento, por otras, que reflejen de un mejor modo el uso de técnicas presupuestarias programáticas, en línea con los requerimientos de la CR, y cuya implementación, actualmente en curso, conlleva a la definición de objetivos, metas y acciones específicas asociadas a cada programa, susceptibles de ser monitoreadas y evaluadas en el transcurso del tiempo.

Eficiente prestación de servicios

La ausencia de un organismo que gestione en forma centralizada los procesos de compras y adquisiciones del Estado, y las demoras en la gestión de reclamos, cuya consideración no prevé la intervención de un organismo independiente especializado en la materia, constituyen un ejemplo que atenta contra la eficiencia en la prestación de servicios en el Estado uruguayo. Complementariamente debe tenerse en cuenta la existencia de numerosos controles previos a la etapa de obligación del gasto, en particular en relación al gasto no salarial, que en un país fuertemente reglamentarista y con altos niveles de acatamiento a las normas, como es el caso del Uruguay, pueden actuar en algunos casos en detrimento de una eficiente prestación de servicios, si bien con el propósito de lograr una mayor transparencia.

Es probable, si bien no comprobable dentro del alcance del presente informe, que este tipo de limitaciones constituyan, al menos en parte, una justificación de la proliferación, observada en los últimos años, de los denominados “entes para-estatales” o “personas públicas no estatales”, que según un estudio relativamente reciente (Umansky, 2006) han sido calificados como “*instrumentos más dinámicos que se han encontrado para darle mayor flexibilidad y elasticidad al presupuesto*”, y que en varios casos se rigen de acuerdo a normas del derecho privado, aunque sus balances financieros están sujetos a la auditoría por parte del TC.

Otros factores que también es preciso mencionar en función a los hallazgos del presente informe, y que no contribuyen a una eficiente prestación de servicios, son la existencia de información parcial sobre recursos transferidos y efectivamente percibidos por unidades de prestación de servicios básicos (escuelas y hospitales), y algunas debilidades señaladas anteriormente en cuanto a la efectividad del sistema de control, fundamentalmente en relación con el escrutinio por parte del Parlamento de los informes del TC, la ausencia de auditorías de gestión por parte de este organismo, y el estado todavía embrionario de desarrollo de la función de auditoría interna.

Perspectivas de planificación e implementación de reformas

La modernización del Estado ha sido una de las áreas prioritarias de reforma definidas en los últimos dos presupuestos quinquenales (2005-2009 y 2010-2014). En este sentido, la formulación del presupuesto 2010-2014 en torno a áreas programáticas con objetivos y metas asociados, es una prueba fehaciente de la voluntad del Gobierno de avanzar hacia la implementación de prácticas presupuestarias que reflejen de un mejor modo la planificación de políticas públicas asociadas al logro de resultados, definidos por programas.

Debe tenerse en cuenta que esta iniciativa de reforma tiene el propósito de cumplir con lo dispuesto por la propia CR en materia presupuestal, que destaca el papel del Estado en la planificación y el desarrollo económico a través de la elaboración de técnicas presupuestarias programáticas. Su adecuada y cabal implementación será posible evaluarla recién en los próximos años, aunque se puede pronosticar de antemano que dependerá, entre otras cosas, del grado de avance concomitante en otros frentes, en particular, en relación con la eventual adopción de prácticas que promuevan el cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria dentro del marco referencial de mediano plazo provisto por el presupuesto quinquenal.

Es importante señalar por otra parte, que el actual Gobierno está tomando una serie de medidas importantes vinculadas a la reforma y modernización de la GFP del país, donde se destacan, entre otros, los esfuerzos vinculados a la reingeniería del SIIF —que contempla el agregado de un módulo contable—; la mejora en la eficiencia en los sistemas de pago y el manejo de fondos públicos; la puesta en marcha del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); y la consideración de un nuevo sistema de auditoría interna dentro del ámbito de la administración central del Estado.

Análisis resumido de las calificaciones en el presente informe

Indicador	Método	Calificación de la dimensión ⁽¹⁾				Calificación general
		i	ii	iii	iv	
A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del Presupuesto						
ID-1. Gasto agregado ejecutado en comparación con el presupuesto original	M1	NC				NC
ID-2. Composición del gasto ejecutado en comparación con la del gasto originalmente presupuestado	M1	NC	NC			NC
ID-3. Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	M1	NC				NC
ID-4. Saldo y seguimiento de pagos atrasados	M1	A	D			D+
B. TEMAS TRANSVERSALES PRIORITARIOS: Alcance y Transparencia						
ID-5. Clasificación del presupuesto	M1	B				B
ID-6. Alcance de la información incluida en la documentación presupuestaria	M1	NA				NA
ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes fiscales	M1	B	B			B
ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	M2	A	A	D		B
ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado por parte de otras entidades del sector público	M1	C	C			C▲
ID-10. Acceso del público a información fiscal clave	M1	B				B
C. CICLO PRESUPUESTARIO						
C. i) Presupuesto basado en políticas						
ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	M2	NA	NA	NA		NA
ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuesto	M2	D	A	B	B	B
C. ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria						
ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	M2	A	A	C		B+
ID-14. Efectividad de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	M2	A	A	B		A
ID-15. Efectividad en materia de recaudación de impuestos	M1	A	A	A		A
ID-16. Previsibilidad en cuanto a disponibilidad de fondos para comprometer gastos.	M1	A	A	A		A
ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	M2	A	B	A		A
ID-18. Efectividad de los controles de la nómina	M1	B	C	B	D	D+
ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de contrataciones y adquisiciones (C&A)	M2	C	A	C	D	C+
ID-20. Efectividad de los controles internos del gasto no salarial	M1	A	B	A		B+
ID-21. Efectividad de la auditoría interna	M1	D	A	D		D+
C. iii) Contabilidad, registro e información						
ID-22. Puntualidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	M2	A	B			B+
ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	M1	C				C
ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	M1	A	A	C		C+
ID-25. Calidad y puntualidad de los estados contables anuales	M1	D	NA	NA		D
C. iv) Escrutinio y auditoría externos						
ID-26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	M1	B	A	D		D+
ID-27. Escrutinio de la ley de presupuesto anual por parte del Poder Legislativo	M1	NA	NA	NA	NA	NA
ID-28. Escrutinio de los informes de los auditores externos por parte del Poder Legislativo	M1	D	C	D		D+

D. PRACTICAS DE DONANTES						
D-1. Previsibilidad del apoyo directo al presupuesto	M1	A	D			D+
D-2. Información financiera provista por los donantes para presupuestación e información sobre proyectos y programas de asistencia	M1	C	D			D+
D-3. Proporción de la asistencia gestionada mediante el uso de procedimientos nacionales (sistemas del país)	M1	D				D

(1) Cada indicador incluye una o más dimensiones, las que se califican individualmente. Cuando hay más de una dimensión, la calificación general del indicador se obtiene combinando las calificaciones individuales de las dimensiones de acuerdo al método de calificación respectivo (M1 o M2).

1. INTRODUCCION

1.1 Objetivo del Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas

El objetivo general del presente informe, denominado por conveniencia de aquí en más “informe PEFA”, es el de proporcionar una herramienta actualizada de análisis y evaluación de los sistemas, procedimientos y prácticas asociados a la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) en el ámbito del Gobierno Central de la República Oriental del Uruguay, a través de la aplicación sistemática de la metodología PEFA, basada en 28+3 indicadores de desempeño de alto nivel.

El presente informe surge de la convocatoria del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a los principales agentes de la cooperación externa, incluyendo a la Comisión Europea (CE), al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial (BM), denominado de aquí en más “Grupo de Referencia” (GR), para elaborar un marco de referencia que fomente el diálogo y ayude a fortalecer la GFP del Gobierno Central, y de este modo, contribuya a incrementar la eficiencia, efectividad y transparencia del gasto público.

Se espera que a través de este proceso consultivo, que ha impulsado entre otras iniciativas la elaboración del presente informe PEFA, el Gobierno del Uruguay pueda valerse de una herramienta estratégica que facilite su tarea de:

- analizar las principales fortalezas y debilidades asociadas a la GFP, utilizando como base empírica el desempeño fiscal del Gobierno Central a lo largo de los últimos años; y
- formular una serie de medidas priorizadas —consensuadas con el grupo de referencia del presente informe, y demás actores de la comunidad financiera internacional y otras partes interesadas— para seguir avanzando gradualmente en la reforma de la GFP del país, teniendo en cuenta, además, factores contextuales, lecciones aprendidas en los últimos años, y otros elementos pertinentes.

Tras la realización de este informe, se busca avanzar en la obtención de un “pool de información compartida” entre el Gobierno y los principales IFIs y donantes, el cual constituye sólo uno de los tres componentes del “enfoque fortalecido” de apoyo a las reformas de la GFP auspiciado por el Secretariado del PEFA. Los otros dos componentes de dicho enfoque son: (i) una “estrategia y plan de acción del Gobierno para la reforma de la GFP”; y (ii) un “programa multianual de apoyo a la estrategia de reforma del Gobierno elaborado en forma coordinada entre IFIs y donantes”.

1.2 Proceso de preparación del ID-GFP

El GR interactuó activamente en forma interna y con el Gobierno durante todas las etapas vinculadas al proceso de preparación de este informe, es decir, en la etapa de elaboración de los términos de referencia (TdR) y posterior selección del grupo de expertos; en la fase en el terreno, que involucró la realización de varias reuniones y discusiones, en forma complementaria a la presentación inicial en el Salón de Actos de la Presidencia de la República, los talleres de información / formación y de restitución previstos en los TdR; y durante las etapas de revisión del documento borrador y presentación y disseminación del documento final.

El MEF y la OPP asumieron el liderazgo institucional para la realización de este informe, confirmando su compromiso para seguir avanzando en la mejora y fortalecimiento de la GFP en el ámbito del Gobierno Central. Este liderazgo institucional, encabezado al más alto nivel político por el Sr. Ministro de Economía y Finanzas y el Sr. Director de la OPP, y llevado a la práctica a través de la labor de directores generales y funcionarios encargados de áreas clave como presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda

pública, fue de fundamental importancia para garantizar la calidad de todo el proceso, garantizando tanto el acceso a los interlocutores clave y a las informaciones esenciales, como la revisión y discusión pormenorizada de los resultados obtenidos.

La fase del terreno tuvo una duración de 35 días hábiles sucesivos, transcurridos entre el 14 de Marzo y el 22 de Abril de 2011,² y se desarrolló en muy buenos términos. El MEF se encargó de la habilitación de una oficina equipada y la coordinación de la agenda de reuniones solicitada por el equipo de expertos. A modo de resumen, se listan a continuación varias de las principales actividades realizadas en ese entonces:

- Presentación de inicio, a cargo del jefe del grupo de expertos, con la participación del Sr. Director de la OPP, el Sr. Subsecretario de Economía y Finanzas, directores de todas las áreas clave asociadas a la GFP del país, representantes líderes de las tres instituciones del GR compuesto por la UE, el BID y el BM, así como de varios otros miembros del Gobierno y de organismos de cooperación internacional.
- Taller de inicio (información / formación, según los TdR), de tres días de duración, y que contó con la presencia de diversos funcionarios del Gobierno y representantes del GR. El grupo de expertos presentó en detalle aspectos de la metodología PEFA, y se realizaron varios intercambios sobre la base de información preliminar preparada por el Gobierno.
- Videoconferencia mantenida entre el jefe del grupo de expertos y autoridades de la unidad de apoyo macroeconómico de EuropeAid - Oficina de Cooperación de la Comisión Europea E-1. La misma fue realizada en la sede de la DUE en Montevideo y contó con la presencia de sus máximas autoridades.
- Un total de 25 reuniones mantenidas entre el Gobierno y el grupo de expertos, 17 de las cuales tuvieron lugar dentro del ámbito del MEF y la OPP, y 8 por fuera del mismo.

Tras la realización de la fase del terreno, el equipo de expertos continuó su trabajo a distancia, en forma coordinada con el Gobierno y contando con el apoyo de la DUE en Montevideo, para reunir la información necesaria a los efectos de la redacción del informe borrador.

La etapa de revisión del informe borrador y confección del informe final preliminar contó con una activa participación por parte del Gobierno, principalmente a través del MEF y la OPP, del GR (UE-BID y BM), y aún del Secretariado PEFA —a través de consultas formuladas por el equipo de expertos vía la unidad de apoyo macroeconómico de EuropeAid— debido a la necesidad de conciliar entre las características singulares que presenta el sistema de GFP uruguayo y el marco de referencia para la medición de desempeño (PEFA). Por su parte, la confección del informe final estuvo sujeta a la revisión del Secretariado del PEFA y a últimas observaciones por parte del Gobierno y del GR. Cabe señalar, por último, que a raíz de las reiteradas consultas vinculadas a la aplicación de la metodología PEFA al caso especial del Uruguay —en particular, debido a la ausencia de un proceso presupuestario anual— se ha incurrido en una demora de varios meses en la finalización del presente informe.

La diseminación de las principales conclusiones del informe final fueron presentadas a través de un seminario de restitución, celebrado en la ciudad de Montevideo, en el mes de Noviembre de 2012.

² De acuerdo a lo previsto en los TdR, se calcularon seis días laborales por semana.

1.3 Metodología de preparación del informe

El análisis del presente informe se sustenta en la aplicación de la metodología que ofrece el marco de referencia para la medición del desempeño de la GFP (“metodología PEFA”), que incluye la consideración de 28+3 indicadores de desempeño de alto nivel, presentados en la sección 3.³

Durante la fase en el terreno y durante el período de confección del informe borrador el equipo de expertos llevó a cabo varias consultas metodológicas, las cuales fueron discutidas con el Gobierno y el GR y elevadas al Secretariado PEFA a través de la DUE en Montevideo y a la unidad de apoyo macroeconómico de EuropeAid - Oficina de Cooperación de la Comisión Europea E-1.

La recopilación de la información necesaria para la aplicación de la metodología PEFA se llevó a cabo esencialmente durante la misión en la ciudad de Montevideo, e incluyó datos financieros, normativa, fechas para la realización de determinados procesos, etc., referidos a los ejercicios fiscales 2008 a 2010, e incluso a otros períodos pertinentes en algunos casos puntuales.

La metodología de preparación se basó en dos pilares fundamentales: (i) la utilización de evidencia factual para respaldar las calificaciones de los indicadores; y (ii) el uso intensivo de talleres, consultas, reuniones, etc., entre el grupo de expertos, el Gobierno, el GR, y otros interlocutores pertinentes,⁴ para la discusión y análisis de los resultados obtenidos.

1.4 Alcance de la evaluación proporcionada por el ID-GFP

El alcance del presente informe abarca al ámbito del Gobierno Central del Uruguay. Se denominará a lo largo del documento “**Gobierno Central**” al alcance del Presupuesto Nacional Quinquenal, que involucra entre ellos a la Presidencia de la República y 13 ministerios del PE, y a 8 organismos del art. 220 de la Constitución Nacional⁵ más el Poder Legislativo (PL) y el Banco de Previsión Social (BPS), que si bien formulan sus presupuestos en forma autónoma, también forman parte de este universo de acuerdo al Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (2001) y el Manual de Estadísticas del MERCOSUR (2010).

El Gobierno Central definido de este modo comprende a 31 organismos y entidades (ver Cuadro 1.4.1), y constituye el principal agregado del sector público consolidado del país, con un gasto ejecutado en 2010 de UR\$ 226,9 mil millones —aproximadamente USD 11 mil millones, 28,9% del PIB de ese mismo año— (ver Cuadro 1.4.2). Es preciso aclarar además que un 40,7% del gasto del Gobierno Central de 2009 correspondió a una sola entidad, el Banco de Previsión Social (BPS). Otro actor importante en cuanto a su participación en el gasto público son las empresas públicas, que tienen un papel muy importante y estratégico en la economía del país, y cuyo gasto ejecutado en 2010 ascendió a UR\$ 113 mil millones.

A la fecha no existen en Uruguay estadísticas oficiales que consoliden ingresos y gastos del sector público no financiero (SPNF). De acuerdo a cifras de la Memoria Anual 2009 del Tribunal de Cuentas (TC) se puede inferir que las erogaciones correspondientes a los 19 Departamentos alcanzaban los UR\$

³ Esta metodología, elaborada por el programa PEFA, ha sido aplicada en más de 150 países desde Junio de 2005. Hay 3 indicadores que han sido revisados y actualizados en 2010 (ID-2, 3 y 19), y que son tenidos en cuenta de acuerdo a su última versión en el presente informe. Para más información referirse a <http://www.pefa.org>.

⁴ Personal del Centro de Investigaciones Económicas del Uruguay (CINVE) participó en la revisión de insumos utilizados para el documento borrador.

⁵ Se trata de organismos del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas (TC), la Corte Electoral y el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA), y organismos descentralizados relacionados con las áreas de educación (ANEP y UDELAR), salud (ASSE) y minoridad y adolescencia (INAU).

23.800 millones en ese año. En cuanto a gobiernos municipales, su constitución político-administrativa es aún muy reciente (2010), y no se cuenta con datos desagregados sobre el estado de sus finanzas.⁶

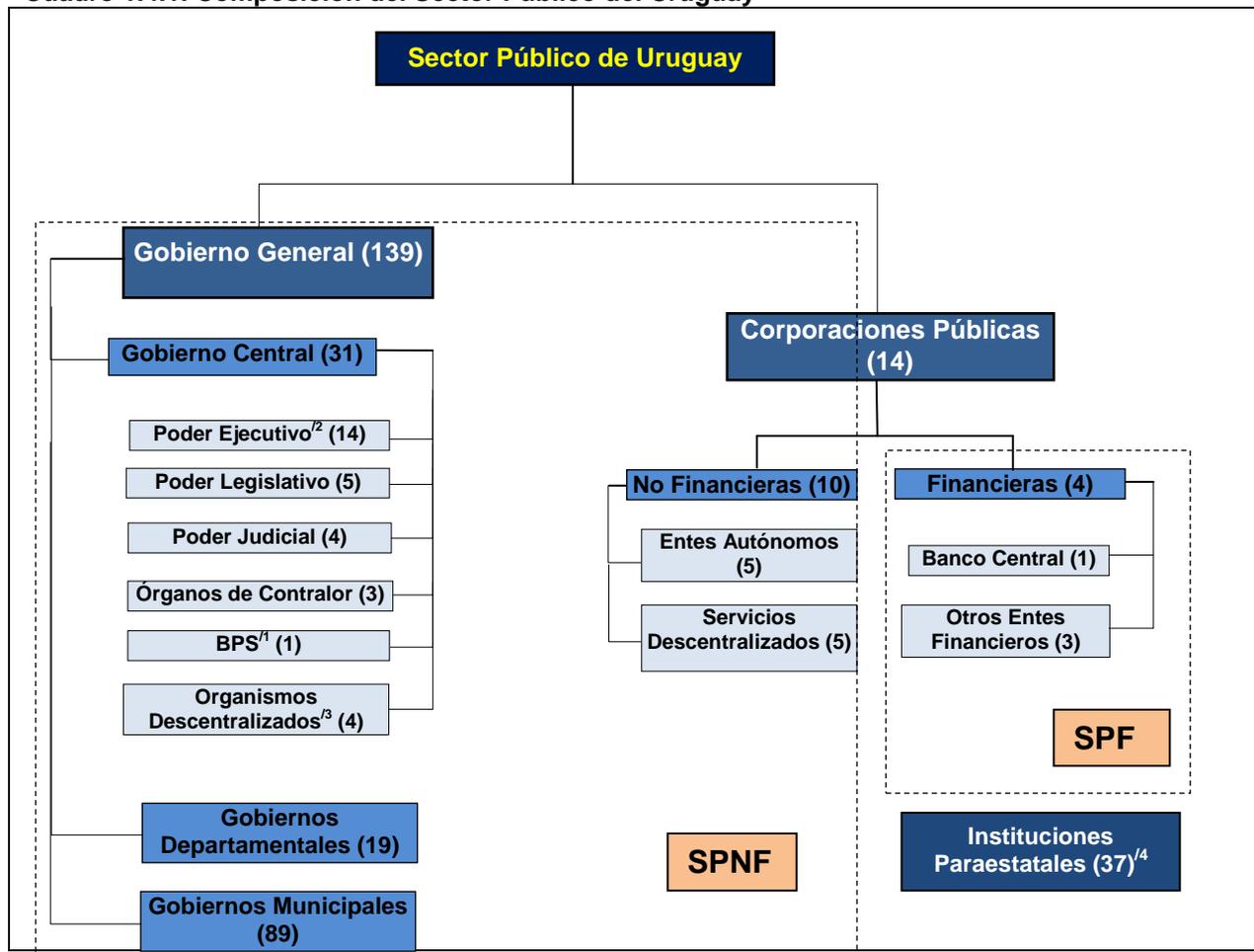
La información disponible tampoco permite obtener un panorama consolidado del sector público financiero (SPF), si bien existen reportes mensuales emitidos por el BCU sobre la situación patrimonial y otros indicadores financieros pertinentes referidos a los principales bancos públicos comerciales del país (BROU y BHU) y otras entidades financieras relevantes.

Por último, las estadísticas oficiales presentadas por el Ministerio de Economía y Finanzas tampoco reportan sobre las finanzas de las “Personas Públicas no Estatales” o “Entes Paraestatales”, excepto su contabilización, en forma agregada y junto a otros conceptos, en el inciso 21 del clasificador tradicional del gasto “subsidios y subvenciones”.⁷

⁶ Se aclara que los gastos de los municipios, cuya creación data de 2010, representan por el momento un monto poco significativo dentro del presupuesto departamental.

⁷ Situación que rige recién a partir de 2011. Ver ID-7 para más detalles.

Cuadro 1.4.1. Composición del Sector Público del Uruguay



Fuente: elaboración propia.

Entre paréntesis se indica el número de entidades y organismos.

\1 BPS es un ente autónomo financiero, sin embargo se lo integra con el Gobierno Central por ser una entidad de seguridad social.

\2 Incluye los 13 Ministerios y Presidencia. Es importante notar que en Uruguay se denomina comúnmente Administración Central al conjunto de órganos comprendidos en el Poder Ejecutivo, sus Ministerios y oficinas asesoras. En el cuadro se sigue la definición del FMI.

\3 ASSE, ANEP, UDELAR e INAU. De acuerdo al MEF-MERCOSUR 2010, también podrían incluirse en esta categoría algunos de los Entes Públicos no Estatales, sin embargo en Uruguay éstos no son considerados parte del GC.

\4 Incluye una variedad de instituciones no estatales, cuyos rangos de actividad van desde la seguridad social hasta algunas actividades comerciales.

SPNF: Sector Público No Financiero.

SPF: Sector Público Financiero.

Cuadro 1.4.2. Sector Público del Uruguay
Según base caja (en miles de millones de UR\$)

	Nº de entidades	Gasto Ejecutado 2009	Gasto Ejecutado 2010
		UR\$	UR\$
Gobierno Central	31	198,8	226,9
Gobiernos Departamentales	19	23,8	nd
Gobiernos Municipales	89	nd	nd
Gobierno General	139	nd	nd
Empresas Públicas ^{/1}	7	113,1	113,0
Sector Público No Financiero	146	nd	nd

Fuente: elaboración propia en base a datos públicos de MEF.

/1 Incluye UTE, ANTEL, OSE, ANCAP, ANV, AFE y ANP.

2. CONTEXTO DEL PAIS

En esta sección se realiza una descripción de aspectos económicos, normativos y de la gestión pública, considerados relevantes en el contexto del presente informe.

En el punto 2.1 se realiza una descripción de la situación económica del país durante los últimos cinco años (años 2006 a 2010) y se presentan las reformas incluidas en el Programa de Gobierno Uruguayo en dicho período. En el punto 2.2 se presentan los resultados presupuestarios del Gobierno Central (GC), utilizando como insumo información del MEF. Finalmente, en el punto 2.3 se describe el marco jurídico e institucional de la GFP.

2.1 Descripción de la situación económica del país

Contexto general

En 2010, el producto bruto interno (PIB) alcanzó los UR\$ 783,3 miles de millones, según cifras publicadas por el Banco Central del Uruguay (BCU), lo que equivale a aproximadamente USD 39 miles de millones. Con una población cercana a 3,4 millones, el PIB per cápita se puede estimar en aproximadamente USD 12 mil, siendo esta la mayor cifra entre sus socios comerciales del MERCOSUR, y similar al nivel de Chile.

En los últimos cinco años, el PIB mostró un crecimiento promedio de 6,2% en términos reales, mientras que dicha tasa ascendió a 8,5% en 2010. En el año 2009, el crecimiento del producto había sido sensiblemente menor (2,9%), debido en gran parte a la crisis financiera mundial originada en la segunda mitad de 2008.

En el trienio 2006-2008 la expansión económica se vio acompañada por una muy importante recuperación de la inversión en capital fijo, tanto pública como privada,⁸ alcanzando un valor histórico de 20,6% del PIB en el año 2008. En el año 2009 la inversión privada se redujo, aunque esta retracción fue en su mayor parte compensada por el incremento de la inversión del sector público, que se expandió a razón de 21,9%, actuando de este modo en forma contracíclica, fundamentalmente a través de obras emprendidas por las empresas públicas.

El crecimiento económico de este período dinamizó la demanda de trabajo, lo que se tradujo en una caída progresiva del desempleo hasta llegar a fin del período a niveles históricamente bajos para el país (6% en el último trimestre de 2010). Por su parte, desde el año 2005 y gracias al crecimiento económico y a la aplicación de una serie de políticas de empleo e ingreso, el salario real y el ingreso real de los hogares se incrementaron en forma significativa.

En particular, el Gobierno implementó en los últimos años una política salarial basada en la negociación colectiva que ha implicado ajustes salariales por productividad y por recuperación de poder adquisitivo, luego de la importante baja salarial como consecuencia de la crisis de principio de siglo. Asimismo, se han registrado aumentos en el salario mínimo y en las jubilaciones, así como en los sueldos de funcionarios públicos.

Por otra parte, el Gobierno ha ejecutado planes de ayuda económica a hogares de menores ingresos, como el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) que comenzó a implementarse en el año 2005 y que incluyó el uso de transferencias monetarias condicionadas por parte del Estado a hogares en situación de pobreza.

⁸ La incidencia de la formación bruta de capital fijo en la tasa de crecimiento del PIB fue de 2,9 puntos en el año 2006; 2,1 en 2007 y 3,8 en 2008.

El conjunto de estas medidas, aplicadas en un contexto de sólida expansión económica, ha repercutido favorablemente en los indicadores de pobreza y de pobreza extrema, los que pasaron de 33,7% y 2,4% en el año 2006 a un 18,7% y 1,2% en el 2010, respectivamente. La mortalidad infantil ha alcanzado también mínimos históricos, ubicándose en un 7,7 por mil en el año 2010.

Cuadro 2.1.1: Uruguay, indicadores económicos y sociales seleccionados (2006-2010)

Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010
I. Económicos					
PIB (en millones de USD corrientes)	19.639	23.482	30.438	30.391	38.972
PIB per cápita (en USD)	5.925	7.064	9.129	9.086	11.988
Variación real del PIB	4,1%	6,5%	7,2%	2,9%	8,5%
Formación bruta de capital fijo (% del PIB)	18,2%	18,6%	20,6%	19,4%	19,9%
sector privado	14,6%	14,4%	15,7%	13,6%	13,7%
sector público	3,7%	4,2%	4,8%	5,8%	6,2%
Variación de reservas internacionales del BCU (millones de USD)	-4	1.021	2.208	1.676	-243
Índice de precios al consumidor (variación promedio anual)	6,4%	8,1%	7,9%	7,1%	6,7%
Tipo de cambio (UR\$ por USD - promedio anual)	24,0	23,4	20,9	22,6	20,1
Sector externo (% del PIB)					
Cuenta corriente	-2,00%	-0,94%	-5,68%	-0,38%	-1,2%
Saldo comercial	-0,46%	0,67%	-3,16%	2,24%	1,97%
Gobierno Central (% del PIB)					
Ingresos totales ^{/*}	27,0%	26,2%	26,0%	27,3%	27,7%
Gastos totales	27,9%	27,7%	27,1%	28,9%	28,9%
Superávit (+) / Déficit (-) global	-0,9%	-1,5%	-1,1%	-1,6%	-1,2%
II. Sociales y demográficos					
Población (en miles)	3.314,5	3.323,9	3.334,1	3.344,9	3.356,6
Población urbana (% del total)	93,6%	93,7%	93,8%	93,9%	94,0%
Incidencia de pobreza (%)	33,7%	29,8%	23,0%	21,4%	18,7%
Incidencia de pobreza extrema (%)	2,4%	2,6%	2,0%	1,6%	1,2%
Tasa de mortalidad infantil, menores de 1 año (cada 1.000)	10,5	12,0	10,6	9,6	7,7

Fuente: elaboración propia en base a información de INE, BCU, MEF e IECON (Universidad de la República).

/* No se consideran donaciones.

En cuanto al sector externo, durante el período considerado en este informe el país atravesó un contexto de altos precios en dólares de su canasta exportadora.⁹ Si bien la competitividad de la producción doméstica se vio afectada en forma negativa por la gradual apreciación de la moneda local respecto al dólar y al euro, y por la incidencia de niveles —moderados— de inflación,¹⁰ si se consideran indicadores multifactoriales de competitividad como el publicado por el *World Economic Forum* (WEF) se puede afirmar que el país ha ganado competitividad en forma sostenida en los últimos años, pasando del lugar 75 del ranking mundial (2007-2008) al lugar 64 (2010-2011).

La balanza comercial fue negativa o cercana a cero en los primeros tres años del período considerado, lo que se explica por una creciente demanda de productos importados que acompañó al crecimiento del

⁹ En efecto, el crecimiento de los precios de exportación -promedios anuales- en dólares que publica la Cámara de Industrias del Uruguay alcanzó 58% en el acumulado de 2006, 2007 y 2008. En el año 2009 este indicador sufrió un retroceso debido a la crisis mundial, disminuyendo 14% y se recuperó en 2010 con un incremento de 7%.

¹⁰ De acuerdo a información del BCU, el tipo de cambio real efectivo global del país disminuyó 20% entre diciembre de 2005 y diciembre de 2010, mientras el tipo de cambio real efectivo regional lo hizo en 9%.

consumo y también de la inversión. En 2009, año atípico por la crisis, se revierte la tendencia, alcanzándose el superávit en la balanza comercial,¹¹ el que se mantuvo en 2010. La cuenta corriente, mantuvo un déficit moderado, menor al 2% del PIB, durante todo el período, con excepción del año 2008, donde el mismo alcanzó casi al 6% del PIB. Uruguay se presentó como un importador neto de capital, favorecido por un fuerte flujo de inversiones extranjeras, lo cual permitió al BCU acumular reservas internacionales en el período 2006-2010 por cifras cercanas al 11,5% del PIB del año 2010.

En el plano fiscal, el gasto del GC como porcentaje del producto se incrementó levemente en el período considerado, pasando de un 27,9% del PIB en el año 2006 a un 28,9% del PIB en el año 2010. Este incremento del gasto se explica fundamentalmente por los factores antes mencionados relacionados a políticas sociales, salariales y al aumento de la inversión pública, que tal como fue señalado, actuó como un fuerte componente anticíclico en 2009.

Programa general de reforma del gobierno

Tal cual se afirma en la exposición de motivos del Presupuesto Nacional 2010-2014, el programa de reformas del actual gobierno se asienta sobre los cinco pilares de su programa electoral: *“más desarrollo, más igualdad, más integración, más transparencia y más seguridad”*. En consonancia con estos grandes objetivos, el actual Gobierno definió en su presupuesto quinquenal seis áreas prioritarias:

- *consolidación y fortalecimiento de la red de protección social,*
- *desarrollo de la infraestructura,*
- *superación de las dificultades de acceso a vivienda,*
- *inversión en educación,*
- *seguridad pública,*
- *mejora de la gestión pública a través de la transformación y fortalecimiento institucional del Estado.*

Estas áreas prioritarias indican una continuidad, aunque con cambios de énfasis, con respecto a las prioridades de gasto del gobierno anterior. De hecho, cinco de las siete áreas prioritarias del presupuesto anterior (2005-2009) vuelven a aparecer en el Presupuesto 2010-2014. Solo la reforma de la salud y el apoyo a los gobiernos departamentales (GD) dejan de ser prioridad del Gobierno actual, al haberse prácticamente concluido la implementación de ambos durante el período anterior de Gobierno.

Por otra parte, el programa de reforma del Estado, que durante la administración anterior se concentró fundamentalmente en el impulso a mejoras en los sistemas de información del Estado, con la introducción del Gobierno Electrónico, mantiene su carácter prioritario en el gobierno actual, y vuelve a poner énfasis en el desarrollo de sistemas de información, con el propósito de avanzar a una gestión por resultados,¹² además de impulsar la implementación de cambios normativos en materia de recursos humanos,¹³ con el objetivo de mejorar la eficiencia en la gestión pública.

¹¹ En 2009 hay una retracción en valor y volumen de las importaciones, que tuvo una clara manifestación en insumos intermedios demandados por el sector privado e insumos energéticos, de acuerdo a información del BCU.

¹² Un aspecto fundamental en el avance hacia una gestión por resultados, en este período de gobierno, lo constituye la nueva metodología de planificación y presupuestación por áreas programáticas y la redefinición de programas.

¹³ La ley de presupuesto 2010-2014 dedica una sección entera (sección II) a la introducción de cambios normativos en materia de recursos humanos. La exposición de motivos de dicho presupuesto hace explícito el objetivo de introducir cambios normativos en materia de ingreso, movilidad, formación y retribución por desempeño de los funcionarios públicos.

Por otra parte, es importante señalar que la administración anterior impulsó una reforma tributaria, cuyo cambio más importante fue la introducción del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), y la eliminación de una serie de impuestos menores.

Fundamentos de la Reforma de la GFP

En la última década, el Gobierno ha promovido la realización de programas de diagnóstico y evaluación sobre la gestión de las finanzas públicas, lo que muestra el interés de los sucesivos gobiernos en adoptar mejores prácticas en la materia. En 2003, el BM y el BID llevaron a cabo una Evaluación de la Responsabilidad Financiera del País (CFAA por su sigla en inglés). Dicha evaluación, publicada en el año 2005, incluyó un plan de acción que sugería medidas de corto, mediano y largo plazo relacionadas con mejoras en las áreas de presupuesto, contabilidad, control interno y externo, y sistemas de información.

El gobierno que asume en el año 2005, lo hace con una agenda cargada por las necesidades sociales derivadas de la crisis del año 2002, lo que llevó a que el énfasis en materia de políticas públicas estuviera en la atención de la emergencia social y en las políticas de empleo. Sin embargo, la reforma de la GFP, aún con avances limitados en el período 2005-2009, permaneció en la agenda del gobierno y tuvo un renovado impulso a partir del gobierno que asume en el año 2010.

La administración de gobierno 2010-2014 se planteó impulsar un segundo foco de reformas que abarca fundamentalmente la modernización de la gestión de las finanzas públicas en el campo de los sistemas y procedimientos aplicados, con miras a fortalecer la eficiencia, la transparencia, la credibilidad, los controles y la rendición de cuentas de los gestores públicos. Al respecto, se pueden citar como ejemplos, el proceso de reingeniería del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y el avance del sistema de gestión de recursos humanos (SGH), del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), del Sistema de Planificación y Evaluación (SPE), y del sistema de planificación de recursos del gobierno.

El presupuesto quinquenal 2010-2014 representa una mejora significativa dentro del proceso presupuestario, al estar orientado a resultados en torno a 17 áreas programáticas, dentro de las cuales se ubican los programas.¹⁴ Esta innovación constituye un elemento que mejora la asignación de recursos, permite un mejor monitoreo y evaluación de las políticas públicas, y mejora la comunicación hacia los ciudadanos sobre las prioridades en el uso de los recursos públicos.

El Gobierno entiende a estos cambios como el inicio de un proceso que permitirá en el mediano plazo una planificación estratégica global y una mejora en la gestión de las finanzas públicas. En este marco, el presente informe PEFA muestra un compromiso manifiesto del Gobierno de seguir avanzando en esta agenda.

2.2 Descripción de los resultados fiscales

En esta subsección se presenta información más detallada sobre los resultados fiscales del GC.

Desempeño fiscal

Como fuera anticipado en el punto anterior, en el Cuadro 2.2.1 se puede observar que el GC obtuvo un resultado fiscal global levemente deficitario en el período analizado.

El aumento del gasto no relacionado con intereses en el período fue compensado por una caída en el gasto relacionado con el pago de intereses, cuyo peso fue 2 puntos del PIB menor en 2010 en relación al 2006, tras un trabajo activo de gestión de la deuda por parte del Gobierno. El proceso de aumento del

¹⁴ Hasta el presupuesto anterior los programas eran institucionales, es decir, una Unidad Ejecutora era un programa, con lo que la apertura programática no aportaba en realidad información adicional.

gasto primario se ha dado en un contexto de fortalecimiento de las políticas sociales, aunque dentro de los márgenes de la prudencia fiscal. Es importante además señalar que en el año 2009 el GC necesitó realizar un mayor esfuerzo fiscal para paliar el impacto negativo de la crisis mundial, a lo que se sumaron problemas energéticos, originados en una fuerte sequía que azotó al país durante los años 2008 y 2009.¹⁵

Por otra parte, los ingresos del GC permanecieron prácticamente sin cambios en relación al producto bruto interno, en valores cercanos al 27%, al considerar el año inicial y final del período analizado. Esta situación se mantuvo aún en el año 2009, debido en buena parte a los esfuerzos de la Dirección General Impositiva (DGI) por mejorar la administración tributaria, fundamentalmente a través de una mayor actividad de fiscalización.¹⁶

La evolución de gastos e ingresos comentada precedentemente arrojó un déficit global en valores levemente superiores al 1% del PIB durante todo el período, y a un deterioro del resultado primario.

Cuadro 2.2.1. Uruguay - Ejecución del Presupuesto del Gobierno Central (2006-2010) (como % del PIB)

Presupuesto del Gobierno Central	2006	2007	2008	2009	2010
I. Ingreso agregado	27,0%	26,2%	26,0%	27,3%	27,7%
II. Total del gasto	27,9%	27,7%	27,1%	28,9%	28,9%
II.1 Gasto no relacionado con intereses	23,7%	23,9%	24,2%	26,1%	26,4%
II.2 Gasto relacionado con intereses	4,2%	3,8%	2,9%	2,8%	2,4%
III. Superávit (+) / Déficit (-) global (I-II)	-0,9%	-1,5%	-1,1%	-1,6%	-1,2%
IV. Superávit (+) / Déficit (-) primario (I)-(II.1)	3,3%	2,3%	1,8%	1,2%	1,3%
V. Financiamiento neto	0,9%	1,7%	1,1%	1,6%	1,2%
- externo	-1,9%	4,3%	-1,4%	2,5%	-0,4%
- interno	2,8%	-2,7%	2,4%	-0,9%	1,6%
Diferencias estadísticas SLL-BLL (III+V)	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF.

En cuanto al financiamiento del déficit, el Gobierno ha seguido una estrategia de pre financiamiento; esta medida precautoria supone la acumulación de activos líquidos equivalentes al servicio de deuda del Gobierno Central (neto del resultado primario) para los siguientes 12 meses, más una previsión adicional para atender imprevistos que podrían afectar transitoriamente el resultado fiscal. Esta política precautoria junto con una adecuada coordinación con la política fiscal, jugó un rol muy importante para sortear con efectos relativamente menores las crisis financieras internacionales. Gracias a esta política de pre financiamiento, por ejemplo, en el año 2008 Uruguay se pudo financiar sin necesidad de recurrir a los mercados de capitales externos. Adicionalmente durante 2008 y 2009 contó con financiamiento de los organismos multilaterales de crédito.

La introducción del IRPF en 2007 hizo subir notoriamente la participación de los impuestos a la renta en el total de la recaudación, pasando de 3,5% del total de ingresos recaudados en el 2006 a 7,7% en el año 2010 (ver Cuadro 2.2.2.). En contraposición, la reforma tributaria implicó la eliminación de una serie

¹⁵ En tiempos normales Uruguay genera toda la electricidad que consume a partir de represas hidroeléctricas. Cuando estas no generan suficiente energía, y no es posible importarla desde Argentina, UTE, la empresa de electricidad del Estado, debe recurrir a la generación de electricidad en plantas termoeléctricas, lo que implica en general sobrecostos importantes debido a la compra de petróleo. Normalmente, en parte, estos costos son asumidos por el Estado.

¹⁶ Según datos proporcionados por la DGI, entre los años 2006 y 2010 prácticamente se duplicó el número de actuaciones de fiscalización realizadas, pasando de algo más de 5.500 en el 2006 a aproximadamente 10.700 en el año 2010.

de impuestos menores, lo que explica la reducción de la participación relativa del rubro denominado “otros” impuestos.

Cuadro 2.2.2. Gobierno Central: Recaudación de Ingresos (2006-2010)
(en miles de millones de UR\$ y en % del total)

Ingresos del Gobierno Central ¹	2006		2007		2008		2009		2010	
	UR\$	%								
Ingresos Tributarios	89,6	70,5%	101,2	70,4%	115,9	70,0%	128,1	68,2%	146,0	67,2%
IVA	46,5	36,6%	56,2	39,1%	65,1	39,3%	70,3	37,4%	78,7	36,2%
IMESI ²	11,2	8,8%	12,0	8,3%	11,1	6,7%	12,9	6,8%	16,0	7,3%
IRP/ IRPF ³	4,4	3,5%	7,5	5,2%	12,5	7,5%	14,1	7,5%	16,7	7,7%
IRAE ²	13,2	10,4%	11,5	8,0%	16,1	9,7%	18,1	9,6%	21,3	9,8%
Comercio exterior	6,0	4,7%	7,1	4,9%	7,1	4,3%	7,0	3,8%	8,5	3,9%
Otros	8,3	6,5%	7,0	4,9%	4,0	2,4%	5,7	3,0%	4,8	2,2%
Ingresos no tributarios	37,6	29,5%	42,5	29,6%	49,6	30,0%	59,7	31,8%	71,3	32,8%
Aportes de empresas públicas	3,3	2,6%	3,7	2,6%	4,4	2,6%	6,1	3,2%	6,4	2,9%
Recursos de libre disponibilidad ⁴	6,7	5,3%	7,6	5,3%	8,5	5,1%	8,8	4,7%	10,4	4,8%
Contribuciones a la Seguridad Social	25,2	19,8%	28,5	19,8%	34,8	21,0%	42,9	22,9%	49,7	22,9%
Otros	2,4	1,9%	2,7	1,9%	2,0	1,2%	1,8	1,0%	4,9	2,2%
Ingresos Totales	127,1	100%	143,8	100%	165,5	100%	187,8	100%	217,3	100%

Fuente: elaboración propia en base a información pública del MEF.

/1 No incluye donaciones, transferencias consolidables, ni saldo inicial de caja.

/2 El Impuesto Específico Interno (IMESI) fue creado con el objetivo de gravar a algunos bienes considerados “suntuarios”. El IRAE es un impuesto a las rentas de las actividades económicas.

/3 El Impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) substituye al impuesto a las retribuciones personales (IRP) tras la reforma tributaria de 2007.

/4 Son fondos de afectación específica de los ministerios.

Por otra parte, el proceso de formalización del empleo en el período de post-crisis, la recuperación del salario, los esfuerzos del BPS para reducir la informalidad, y los mayores incentivos a aportar al BPS,¹⁷ llevaron a que las contribuciones a la seguridad social aumentaran su participación dentro del total de la recaudación.

Con respecto a la deuda pública, debe tenerse en cuenta que el país había recurrido a una importante ayuda internacional con motivo de la crisis económico-financiera del año 2002, lo que incrementó el endeudamiento público a valores cercanos al 100% del PIB en el año 2003. Esta situación impulsó la creación en 2005 de la Unidad de Gestión de Deuda Pública (UGDP), en el ámbito del MEF, cuyo principal objetivo es asesorar sobre las estrategias de endeudamiento, particularmente en lo concerniente a la reestructuración de la deuda del sector público no financiero.

Cuadro 2.2.3. Saldo de la Deuda Pública (2006-2010)
(en millones de USD y en % del PIB)

Deuda Bruta	2006		2007		2008		2009		2010	
	USD	%								
Gobierno Central	11.299	58	12.774	54	12.789	42	15.687	52	15.462	40
Sector Público	13.717	70	16.319	69	16.534	54	21.891	72	23.024	59

Fuente: elaboración propia en base a BCU e INE.

¹⁷ A partir de la reforma del sistema de salud en 2007, el aporte al BPS amplía los derechos a la atención de salud, particularmente mediante el ingreso de hijos menores de edad a cargo de los contribuyentes y los no menores a cargo con discapacidades. Además, a partir de julio de 2011 se dio el ingreso paulatino de jubilados al sistema (ley 18731), así como cónyuges y concubinos de los contribuyentes.

En este sentido, se pudo observar durante 2006-2010 una gradual desdolarización del portafolio, mejoras en los plazos promedio y reducción en los costos asociados al servicio de la deuda pública. En consonancia con estas medidas y debido a la vigorosa recuperación económica del país, es posible observar a partir del año 2005 una tendencia claramente decreciente en la deuda pública medida como proporción del PIB (ver Cuadro 2.2.3).

Asignación de recursos

La información disponible actualmente no permite analizar la ejecución del gasto del GC por finalidad y función,¹⁸ pero sí de acuerdo a la clasificación económica del mismo (Cuadro 2.2.4). De acuerdo a cifras correspondientes al año 2010, el 94% del gasto total correspondió a gastos corrientes, mientras que el restante 6% se asignó a inversiones, distribución que se ha mantenido prácticamente sin cambios durante el período considerado.

Cuadro 2.2.4. Gobierno Central de Uruguay: asignaciones del gasto ejecutado
Clasificación económica (2006-2010)
(en miles de millones de UR\$ y en % del gasto total, base caja)

Categoría	2006		2007		2008		2009		2010	
	UR\$	%								
Gobierno Central										
Gastos corrientes	124,89	95,0%	143,57	94,4%	160,90	93,3%	187,63	94,4%	213,42	94,0%
Remuneraciones	21,79	16,6%	25,29	16,6%	29,22	16,9%	35,47	17,8%	39,04	17,2%
Pasividades	42,45	32,3%	46,58	30,6%	52,64	30,5%	61,68	31,0%	71,00	31,3%
Transferencias ^{/*}	20,59	15,7%	28,10	18,5%	36,33	21,1%	45,13	22,7%	54,08	23,8%
Bienes y servicios	20,18	15,3%	22,87	15,0%	24,41	14,1%	25,91	13,0%	30,12	13,3%
Intereses y otros gastos de la deuda	19,88	15,1%	20,74	13,6%	18,31	10,6%	19,44	9,8%	19,18	8,5%
Inversión	6,63	5,0%	8,51	5,6%	11,62	6,7%	11,20	5,6%	13,51	6,0%
Total Gobierno Central	131,52	100%	152,09	100%	172,52	100%	198,82	100%	226,92	100%

Fuente: elaboración propia con datos del MEF.

^{/*} Las transferencias no se pueden desagregar en corrientes y de capital en esta fuente de datos. Sin embargo, de acuerdo a información presupuestal, éstas se estiman en un 0,1% del gasto total, por lo que no modifica sustancialmente la información presentada en este cuadro.

Dentro de la categoría de gasto corriente, cabe destacar el aumento relativo registrado en las transferencias¹⁹ —de 15,7% del gasto total en el 2006 a 23,8% en el año 2010— fundamentalmente a consecuencia de la política social del Gobierno. En sentido contrario, los gastos en concepto de intereses se han reducido en forma considerable, pasando de 15,1% del gasto total en el año 2006 a sólo 8,5% en 2010.

2.3 Descripción del marco jurídico e institucional de la GFP

Marco jurídico de GFP

El marco jurídico regulatorio del sistema de GFP en Uruguay está constituido básicamente por la Constitución Nacional (CR),²⁰ y el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

¹⁸ Esto será posible recién a partir del cierre del ejercicio 2011 cuando esté disponible la clasificación del gasto en las 17 áreas programáticas definidas en el presupuesto 2010-2014.

¹⁹ Las transferencias incluyen los recursos destinados a los Gobiernos Departamentales y otras para gastos sociales.

²⁰ La constitución actual fue aprobada en 1967, y se le realizaron enmiendas plebiscitadas en 1989, 1994, 1996 y 2004.

El TOCAF es un texto, aprobado por decreto,²¹ que compila normas de rango legal sobre administración financiera y que ha ido variando de acuerdo a distintas disposiciones legales que se fueron aprobando a través de los años, en particular a través de las mismas leyes referidas a diferentes presupuestos quinquenales y rendiciones de cuenta anuales, lo que ha derivado en un marco normativo de administración financiera altamente flexible y complejo.

Asimismo, existen complementariamente normas administrativas (decretos del Poder Ejecutivo), ordenanzas del Tribunal de Cuentas (TC) e instructivos y manuales de la Contaduría General de la Nación (CGN) que regulan aspectos relevantes de la administración financiera del país. El TOCAF comprende a todos los organismos, servicios y entidades estatales, sin perjuicio de lo que encomiende la CR y las leyes. Para los Entes Industriales o Comerciales del Estado, el TOCAF se aplica en tanto sus leyes orgánicas no prevean expresamente regímenes especiales.

Un listado de la normativa más importante consultada para la realización de este informe se presenta en el Cuadro 2.3.1.

Cuadro 2.3.1: Marco jurídico de referencia

General

- Constitución de la República (CR) 1967 y modificaciones posteriores.

Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público

- Ley 12802/60 que establece Normas de Ordenamiento Financiero.
- Ley 13737/69 de Rendición de Cuentas de 1966-67 (sobre imposibilidad de contraer obligaciones con cargo a rubros estimativos del presupuesto).
- Ley 14550/76 de Rendición de Cuentas de 1975(art. 47 que habilita al PE a atender las necesidades financieras de organismos de previsión social).
- Decreto 95/91 que aprueba el TOCAF.
- Ley 16736/96 de Presupuesto Nacional 1995-1999 que define a la CGN como organismo responsable del sistema presupuestario nacional y del sistema integrado de contabilidad.
- Ley 17213/99 que sustituye artículos del TOCAF, centraliza los movimientos del tesoro y su autorización en la Tesorería General de la Nación.
- Ley 17243/00 (art. 23) define para la OPP la función de asesorar al PE respecto del criterio sobre la ejecución presupuestal de los gastos de funcionamiento de los entes autónomos (EA) y servicios descentralizados (SD).
- Ley 16211/91 de Servicios Públicos Nacionales (art. 4) dispone informe explicativo de planes, metas y proyectos de inversión de EA y SD -con excepción de BROU, BCU y BPS.
- Ley 16211/91 (art. 5) sobre contenido de presupuestos entregados por EA y SD.
- Ley 15809/86 de Presupuesto Nacional 1985-1990 (ajuste de créditos presupuestales por el PE - gastos de funcionamiento e inversión).
- Ley 17296/01 de Presupuesto Nacional 2000-2004.
- Ley 17930/05 de Presupuesto Nacional 2005-2009.
- Ley 18719/10 de Presupuesto Nacional 2010-2014.
- Ley 15903/87 de Rendición de Cuentas de 1986 (art. 464) de modificaciones del presupuesto por imprevistos y fuente original del TOCAF.
- Leyes 16343/92, 16736/96, 17930/05, 18125/07, 18211/07, 18131/07 que definen partidas presupuestales con crédito ajustable y 18439/08 que crea un fondo de garantía para las instituciones de asistencia médica colectiva en situación de insolvencia.
- Ley 18405/08 de Servicio de Retiros y Pensiones Policiales que significó un incremento del presupuesto.
- Ley 18172/07 de Rendición de Cuentas de 2006.
- Ley 18362/08 de Rendición de Cuentas de 2007.
- Ley 18601/09 de Rendición de Cuentas de 2008.
- Ley 18691/10 de Rendición de Cuentas de 2009.
- Ley 18334/11 de Rendición de Cuentas de 2010.

²¹ Decreto 95/91.

- Ley 13596/67 sobre normas de compensación de deudas por parte de contribuyentes que sean acreedores del estado.
- Decreto ley 14985/79 “que aprueba enmiendas al presupuesto nacional 1979” (asignaciones presupuestales por ajustes de precios de suministros de empresas estatales y paraestatales).
- Instructivo 3/06 de la CGN sobre habilitación de financiaciones especiales -no presupuestales.
- Resolución 206/10 que crea el Área de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión en la órbita de la OPP.
- Ley 18567/09 que crea los municipios.
- Ley 15757/85 que crea la ONSC.
- TOFUP que compila las normas sobre funcionarios públicos.

Endeudamiento público

- CR, art. 85 sobre el rol de la Asamblea General para autorizar la deuda pública, y art. 301 sobre endeudamiento de Gobiernos Departamentales (art. 80 del TOCAF).
- TOCAF, art. 79 sobre deuda flotante.
- Decreto 298/05 que crea la UGDP.
- Ley 17947/06 que obliga al PE a informar a la Asamblea General sobre el cumplimiento de tope de deuda.
- Texto Ordenado de la Carta Orgánica del BCU, art. 30 y 48.

Adquisiciones y contrataciones

- TOCAF, art. 33 al 67.
- Decretos 428/02 y 147/09 para adquisición de insumos médicos.
- Decreto 129/03 para adquisición de alimentos y servicios.
- Decreto 342/99 que comete a la CEPRE el desarrollo e implementación del SICE.
- Decreto 191/07 sobre obligación de publicar información sobre licitaciones y contrataciones.
- Decreto 342/08 que transfiere la administración del sistema de compras estatales a AGESIC.

Administración tributaria

- CR, sección XIV sobre la Hacienda Pública.
- Decreto 166/05.
- Ley 18083/06 - Sistema Tributario.
- Decreto 148/07 - Impuesto a las Retribuciones de las Personas Físicas.
- Decreto 149/07 - Impuesto a las Rentas de los No Residentes.
- Decreto 150/07 - Impuesto a las Rentas de Actividades Económicas.
- Ley 14306/74 y sus modificaciones - Código Tributario.
- Ley 15738/84 y sus modificaciones - Código Aduanero.

Control y Auditoría

- CR, sección XIII sobre el Tribunal de Cuentas.
- TOCAF, art. 92 a 109.
- Ley 16736/96 de Presupuesto Nacional 1995-1999 que crea a la Auditoría Interna de la Nación en sustitución de la Inspección General de Hacienda.
- Decreto 88/00 que crea las Unidades de Auditoría Interna.
- Decreto 431/08 que reestructura la AIN.
- Ley 18381/08 y decreto 484/09 sobre Derecho de Acceso a la Información Pública.

Escrutinio Legislativo

- CR 1967, en especial la Sección XIV sobre la Hacienda Pública.

Fuente: elaboración propia.

Marco institucional de GFP

En esta sub-sección se describen las responsabilidades asignadas a aquellas instituciones que juegan un papel clave en la GFP, dentro del ámbito del Gobierno.

La estructura del estado uruguayo comprende en un primer nivel al Poder Ejecutivo (PE), al Poder Legislativo (PL), al Poder Judicial (PJ), al TC, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) y a la

Corte Electoral. Como dependientes del PE se encuentran las Oficinas de Presidencia (en particular por su relevancia la OPP y la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)) y 13 Ministerios.

Por otra parte, existen 17 Entes Autónomos (EA) y Servicios Descentralizados (SD), entre los que figuran, empresas públicas, bancos comerciales, el BCU, el BPS (principal entidad de la seguridad social) y entes de la enseñanza pública, protección al menor y salud. En un segundo nivel de gobierno están los 19 Gobiernos Departamentales (GD). Finalmente, en un tercer nivel de gobierno y administración, están los Municipios, cuya figura político-administrativa fue aprobada por ley en 2009.²²

Poder Ejecutivo (PE)

El órgano ejecutivo lo integran el Presidente y los Ministros. La CR, mediante el artículo 214, comete al PE con el asesoramiento de la OPP, a proyectar el Presupuesto Nacional, el que regirá para su período de Gobierno, es decir, durante 5 años. El mismo artículo 214 también dispone que el PE, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, presente al PL la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio. En dicha instancia el PE está facultado para proponer modificaciones al presupuesto nacional “por razones debidamente justificadas”. Es importante señalar que el artículo 229 de la CR prohíbe aprobar modificaciones al presupuesto en los doce meses anteriores a la fecha de elecciones, por lo que la rendición de cuentas que se presenta el penúltimo año de gobierno brinda la última oportunidad para establecer modificaciones presupuestales.

Poder Legislativo (PL)

El PL uruguayo es ejercido por la Asamblea General, la que se compone de dos Cámaras, la de Representantes, integrada por 99 miembros, y la de Senadores, integrada por 31 miembros, siendo el presidente de esta última el Vicepresidente de la República. En materia del Presupuesto Nacional, el art. 215 de la CR señala que el PL “se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos, no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos”. Resulta importante recalcar además que la CR —según lo expresado en su art. 214— dispone que cualquier modificación al presupuesto quinquenal propuesta por el PE deberá contar con la aprobación del PL, mediante leyes anuales de rendición de cuentas (RC).²³ En otros términos, si bien el Presupuesto Nacional es de periodicidad quinquenal, existe a través de las leyes de RC un mecanismo institucional anual donde el PL actúa de dos formas, por un lado, a través del escrutinio del ejercicio anual vencido, y por otro, mediante la aprobación (o rechazo) de eventuales propuestas del PE para modificar las asignaciones de ingresos y gastos previstas en el presupuesto quinquenal. Por último, es también importante señalar que al PL le compete la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de su propio presupuesto (art. 108, CR), siendo la contaduría de cada Cámara y el TC los que ejercen el control interno y externo, respectivamente.

Tribunal de Cuentas (TC)

El TC es un órgano que se encuentra a la misma altura institucional que los restantes poderes del Estado. Según lo estipula la CR (art. 208), está compuesto por 7 miembros, designados por la Asamblea General (ambas cámaras del PL) por dos tercios de votos del total de sus componentes. Su ámbito de actuación es amplio, pudiendo controlar a todos los Organismos del Estado e incluso a entidades no estatales que administren bienes y fondos del Estado. Dentro de sus cometidos fundamentales,²⁴ se encuentra el control de la gestión financiera de la hacienda pública, si bien sólo está habilitado para

²² Ley 18567/09.

²³ El art. 214 de la CR dispone que el PE puede, al momento de presentar la RC al PL, “proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas”.

²⁴ Arts. 208 a 213 de la CR.

realizar observaciones administrativas, no pudiendo dictar sentencias.²⁵ El TC puede llevar a cabo tres tipos de controles, de acuerdo al momento en que estos se lleven a cabo: i) control preventivo en gastos y pagos del Estado para certificar su legalidad; esto se aplica a las instancias del tratamiento y ejecución del presupuesto; ii) control concomitante de la gestión financiera e irregularidades en el manejo de fondos públicos; y, iii) control posterior como observaciones sobre las Rendiciones de Cuentas, balances, cumplimiento de los contratos de préstamos de organismos internacionales, etc.

²⁵ Margulies y Vidal (2001).

Cuadro 2.3.2: Marco institucional de la GFP en Uruguay

Etapas y Ámbitos	Formulación	Sanción	Ejecución		Control y Evaluación		
			Coordinación de la Ejecución	Ejecución en sí	Control Interno	Control Externo	Evaluación
Poder Legislativo (Art. 108 de la Constitución)	Cámara de Senadores, Cámara de Representantes	Cámara de Senadores, Cámara de Representantes	Cada Cámara	Cada Cámara	Contaduría de cada Cámara	TC	Cada Cámara
Poder Ejecutivo (Arts. 214-219)	Poder Ejecutivo con Asesoría de OPP	Cámara de Senadores, Cámara de Representante, Asamblea General	MEF y OPP	Cada Organismo que ejecuta el Programa	MEF	TC	MEF y OPP
Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, y Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (exceptuando los organismos comprendidos en el artículo 221) (Art. 220) (1)	Cada Organismo y Poder Ejecutivo	Cámara de Senadores, Cámara de Representantes, Asamblea General	MEF y OPP	Cada Organismo que ejecuta el Programa	MEF	TC	OPP
Entes Industriales o Comerciales del Estado (Art. 221) (2)	Cada Ente	Poder Ejecutivo con Asesoría de OPP	Cada Ente con OPP y MEF	Cada Ente	Contaduría de cada Ente	TC	TC y OPP
Gobiernos Departamentales (Arts. 222-227)	Ejecutivo Departamental	Legislativo Departamental	Ejecutivo Departamental	Ejecutivo Departamental	Contaduría Departamental	TC	Ejecutivo Departamental

Fuente: elaboración propia sobre la base del Diagrama 2 de Moraes y Morgenstern (1998) y Tabla 4 de Filgueira *et al.* (1999).

(1) EA y SD (exceptuando los organismos comprendidos en el artículo 221: entes industriales y comerciales del Estado): Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Entes de enseñanza (UDELAR y ANEP).

(2) Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Usinas y Transmisiones del Estado (UTE), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Administración de Ferrocarriles (AFE), Administración Nacional de Puertos (ANP), Administración Nacional de Correos (ANC), Banco Central del Uruguay (BCU), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Banco de Previsión Social (BPS), Banco de Seguros del Estado (BSE), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Instituto Nacional de Colonización (INC), Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA) y Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

Instituciones del Artículo 220 de la Constitución

Según el artículo 220 de la CR, el PJ, el TCA, la Corte Electoral, el TC, y los EA y los SD no comprendidos en el artículo 221 de la misma constitución, pueden proyectar sus presupuestos, pero deben presentarlos al PE, quien se encargará de incorporarlos al proyecto de presupuesto. Es importante señalar que el PE en caso de no compartir el proyecto presentado por el organismo puede presentar un proyecto propio, y en este caso someterá los proyectos originales y el suyo al PL. Como puede observarse en el Cuadro 2.3.2, el trámite que sigue el presupuesto de estas instituciones y los controles a los que están sometidos son muy similares al presupuesto del PE.

Banco de Previsión Social (BPS)

El BPS es un EA que administra programas de seguridad social y que está regido por un Directorio de 7 miembros. El BPS forma parte de las instituciones comprendidas en el artículo 221 de la CR. Este artículo establece que el presupuesto del BPS será proyectado por la propia institución y será elevado “al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento”. A diferencia de los presupuestos del PE y de las instituciones del artículo 220, el presupuesto del BPS es anual y sigue además instancias de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación independientes, como puede corroborarse en el Cuadro 2.3.2.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

Esta oficina depende directamente de la Presidencia de la República, y su Director tiene rango de Ministro. Cuenta con cometidos amplios que se asocian fundamentalmente al rol de asesoramiento al PE en materia económica y social, elaboración de planes y programas de desarrollo, planificación de políticas de descentralización, elaboración de planes de inversión pública, y en la formulación de los proyectos de Ley de Presupuesto Nacional y su evaluación. Para ello, la OPP cuenta con cinco áreas fundamentales: Empresas Públicas; Políticas Territoriales; Estrategias de Desarrollo y Políticas de Inversión; Presupuesto Público y Gestión y Evaluación del Estado.^{26,27}

Departamento de Presupuesto Nacional (DPN)

Este departamento, en el marco de los cometidos que tiene la OPP en materia presupuestal, lleva adelante tareas tendientes a: a) asesorar al PE en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, proponiendo los lineamientos para su elaboración; b) colaborar con la CGN en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional; c) efectuar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución, de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional, desde el punto de vista de su eficacia, eficiencia e impacto; d) asesorar a la CGN así como a las demás entidades públicas, en la formulación de metas e indicadores de desempeño para llevar a cabo la evaluación presupuestal; e) Evaluar la ejecución financiera del Presupuesto Nacional, analizando los costos y los rendimientos de los programas y proyectos en cuanto a su eficiencia; f) evaluar semestralmente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados en base a los indicadores de desempeño y elaborar los estados demostrativos correspondientes para su incorporación en los proyectos de ley de Rendición de Cuentas.

Departamento de Empresas Públicas

Entre los principales cometidos de este Departamento están: a) la colaboración en la elaboración y seguimiento de los convenios de gestión realizados entre el PE y las empresas públicas, b) el análisis de sus iniciativas presupuestales (las que siguen los mecanismos establecidos en el artículo 221 de la CR);

²⁶ Ley 18719/11.

²⁷ Solo se describe el rol de tres de ellas, por ser estas las que tienen un papel más importante en la GFP.

c) análisis de tarifas tanto en términos de sus variaciones nominales como estructuras; d) reestructuras organizacionales y retributivas; e) análisis de los balances patrimoniales de las EP y sus asociaciones bajo la forma de sociedades anónimas; f) evaluación de los proyectos de inversión que superen cierto mínimo de costo; g) colaboración en la elaboración y seguimiento mensual de los programas financieros de las EP comerciales e industriales. El gasto de las empresas públicas en Uruguay fue cercano al 50% del gasto total del Gobierno Central en el año 2010, lo que da una clara perspectiva sobre la importancia de las mismas en el país, y por tanto, del rol significativo que cumple este departamento.

Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV)²⁸

La AGEV es un área de la OPP que tiene como líneas de acción prioritarias el desarrollo de sistemas de información, el apoyo a los procesos de planificación en instancias de asignación de gasto y el fortalecimiento institucional, apoyando procesos de reestructuras iniciados en ministerios y unidades ejecutoras. En algunos casos, para cumplir dichos fines ha articulado esfuerzos con otros actores institucionales, como la AGESIC. En el presupuesto 2010-2014, con el objetivo de avanzar hacia un Presupuesto por Resultados, participó de un grupo de trabajo junto con el Departamento de Presupuesto Nacional y la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN) del MEF en la identificación de las Áreas Programáticas y la definición de su descripción y alcance.²⁹

Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)³⁰

En 2007 se crea la AGESIC, en la órbita de la Presidencia de la República, teniendo como algunos de sus cometidos principales la actualización normativa en temas de informática, brindar apoyo a la transformación y transparencia del Estado. En 2008 se asigna a esta agencia la temática de compras y contrataciones estatales, incorporando a sus actividades la del apoyo operativo al Sistema de Información de Compras Estatales (SICE). En este marco, se le encomendó además el apoyo a la creación de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), la creación de un sistema informático para el Registro Único de Proveedores del Estado y la creación de un cuadro de mando de indicadores para el Estado con el objetivo de mejorar su gestión a través de la integración de información económica, de gestión humana y de compras y contrataciones estatales.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El MEF, a través de las distintas unidades que lo conforman, tiene un rol fundamental en la GFP. Su papel es clave en la formulación del Presupuesto Nacional, pero también, en las etapas de ejecución, control y evaluación del mismo. Para cumplir estas tareas el MEF se organiza alrededor de diez unidades ejecutoras,³¹ siendo las seis más relevantes por su rol en la GFP la CGN, la Tesorería General de la Nación (TGN), la Auditoría Interna de la Nación (AIN), la DGI, la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y la Dirección General de Secretaría, de la cual dependen la Asesoría Macroeconómica y Financiera, y las Unidades de Presupuesto Nacional (UPN), de Gestión de Deuda Pública (UGDP) y de Compras y Adquisiciones (UCA). A continuación se detallan los diferentes roles que cumplen estas unidades del MEF.

²⁸ AGEV (2009) y AGEV (2010).

²⁹ La AGEV está desarrollando o está en vías de desarrollar: i) evaluaciones rápidas, las mismas arrojarán información sobre diversos aspectos relacionados con el diseño, la implementación y el desempeño de distintas intervenciones, ii) reformulación del Sistema de Distribución del Gasto (SDG) (ver capítulo 4), iii) identificación de la cadena de generación del valor público (procesos-productos-resultados). La AGEV comenzará en el 2012 a seleccionar algunos programas presupuestales correspondientes a las Áreas Programáticas prioritarias a los efectos de profundizar la identificación y validación de indicadores de desempeño, e instrumentación de la herramienta web ADVNI (A dónde van nuestros impuestos).

³⁰ Memoria 2009 de AGESIC (Presidencia, 2009) e información adicional brindada por la Agencia.

³¹ <http://www.mef.gub.uy/organigrama.htm>

Contaduría General de la Nación (CGN)

La CGN es una Unidad Ejecutora del MEF, a la que la normativa vigente asigna un rol central en la GFP,³² al ser la unidad responsable del sistema presupuestario nacional en todos sus aspectos técnicos y operativos, y en particular, de la preparación del proyecto de ley de Presupuesto Nacional y de sus modificaciones. Sin embargo, es necesario señalar que en la práctica, la UPN, también dependiente del MEF (ver más abajo), ha cumplido el rol principal en esta materia en el último presupuesto (2010-2014).

La CGN está además encargada de la administración del Sistema de Información de Presupuesto (SIP), mediante el cual se sistematiza la programación de recursos y gastos de los incisos en las instancias de ley de Presupuesto y de Rendición de Cuentas. Este sistema además es insumo para los sistemas de ejecución de gastos (SEG), que controla la consistencia de la ejecución del gasto en todas sus etapas, y de información de recursos (SIR), que permite hacer un seguimiento de la ejecución de los recursos. Otro de sus cometidos se refiere al asesoramiento a los responsables de las categorías programáticas respecto al ingreso de información a los sistemas y la compatibilización entre sus metas y la política presupuestaria del inciso. Debe además, impartir instructivos para el registro de donaciones, legados y otras partidas que no pasan por el Presupuesto Nacional. Como órgano de control interno de los gastos del Estado, tiene la potestad de realizar intervenciones preventivas de gastos y pagos (art. 109 del TOCAF), por lo que cumple también con un rol de control sobre la ejecución del presupuesto.

Tesorería General de la Nación³³ (TGN)

Unidad ejecutora del MEF, responsable del manejo de caja del Gobierno. En el año 1999, a partir de la ley 17213 que crea al SIIF se modifican aspectos operativos de esta unidad. En lo relacionado a la ejecución del presupuesto y los gastos del Estado, la TGN está encargada de administrar el SIR, la Cuenta Única Nacional (CUN) y el Programa Anual de Caja (PAC) mensualizado, el que permite la programación durante el ejercicio de la caja del Tesoro Nacional.³⁴ Es importante destacar que con la creación del sistema de CUN fue posible centralizar gran parte de la administración de los fondos recaudados así como los pagos a terceros, lo que permitió un mejor control de los movimientos de recursos. La TGN es también la responsable de la planificación financiera y el cálculo del resultado del gobierno central en base caja. Dado que esta oficina depende del MEF, la mayoría de sus acciones se basan en el comportamiento de la recaudación y de los fondos obtenidos a través del crédito público, haciendo de este modo que la ejecución del presupuesto esté subordinada a la evolución del programa financiero anual del gobierno.

Asesoría Macroeconómica y Financiera³⁵

Cumple roles diversos dentro de los que se incluyen generación y publicación de estadísticas fiscales, el control y seguimiento de los programas financieros de los organismos públicos, y elaboración de líneas de acción en función de las propuestas del Ministro, entre otras. A partir del presupuesto 2005-2009, se comenzó a incorporar a los proyectos de ley de Presupuesto Nacional y Rendiciones de Cuentas, proyecciones e informes técnicos generados por esta asesoría, y que se introducen dentro de la Exposición de Motivos.³⁶ Para el Presupuesto 2010-2014 esta unidad participó en la elaboración, realizando la proyección del entorno macroeconómico, la elaboración del programa financiero, la

³² Ley 16736/96, art. 37.

³³ Moraes *et al.* (2010) y Margulies y Vidal (2001).

³⁴ El SIR, la CUN y el PAC hacen parte del Subsistema de Información de Tesorería del SIIF. <http://www.cgn.gub.uy/siif/queeselsiif.htm>

³⁵ MEF (2009) y MEF (2010).

³⁶ La Exposición de Motivos es un documento anexo a las leyes de presupuesto donde se presentan los principales lineamientos estratégicos del presupuesto y los criterios adoptados para su formulación, así como también una descripción de la evolución reciente de la economía y predicciones macroeconómicas para el período de gobierno al que refieren.

redacción de la Exposición de Motivos y la evaluación de la consistencia de los créditos presupuestales con el programa financiero. Para elaborar el programa financiero anual, trabaja en forma coordinada con los organismos recaudadores BPS, DGI, DNA, OPP y BCU. En particular, trabaja en conjunto con OPP para lograr la consistencia entre los programas financieros de las empresas públicas y el programa financiero global.

Unidad de Presupuesto Nacional (UPN)

Unidad creada en el año 2007 que tiene dentro de sus objetivos el análisis, asesoramiento, y seguimiento de la ejecución de todos los incisos del Presupuesto Nacional así como de las necesidades de ajuste de los créditos habilitados para el ejercicio. En ausencia de una Dirección de Presupuesto en la estructura institucional del MEF, esta unidad ha cumplido además un rol clave en el proceso de formulación del presupuesto. En la práctica, en el año 2010, la UPN participó de la elaboración del proyecto de presupuesto en forma coordinada con AGEV y el Departamento de Presupuesto Nacional de la OPP, definiendo e implementando el sistema de presentación de articulado como innovación para el Presupuesto 2010-2014, lo que permitió la introducción del presupuesto por programa.

Unidad de Gestión de Deuda Pública (UGDP)

La UGDP fue creada en diciembre de 2005 y cumple el rol de asesorar sobre las estrategias de endeudamiento del Gobierno y proponer una estructura de financiamiento adecuada para cubrir las obligaciones al menor costo posible, dado un nivel de riesgo prudencial, entre otros. Asimismo, realiza informes que se utilizan en el proceso de Rendición de Cuentas relacionados al manejo de la deuda pública durante cada ejercicio fiscal anual, y cumpliendo con lo establecido en el art. 7 de ley 17947/06, informa regularmente acerca del cumplimiento del tope establecido para la deuda pública nacional, basándose en datos publicados por el BCU.

Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA)

La UCA se crea por ley en el año 2007 dentro del MEF,³⁷ como órgano desconcentrado del PE. Esta unidad ejecutora se encarga de gestionar los procesos de compras del Estado de alimentos y medicamentos. Su cometido es la adquisición de este tipo de bienes y servicios por cuenta y orden de los usuarios del sistema, por medio de procedimientos preestablecidos, basados en los principios de publicidad, igualdad de los oferentes y libre competencia.

Auditoría Interna de la Nación (AIN)

Unidad ejecutora del MEF creada en 1996 a partir de lo que era originalmente la Inspección General de Hacienda del MEF.³⁸ Esta unidad sufrió una reestructuración a partir del decreto 431/08, estableciéndose entre sus cometidos vinculados a la GFP: “verificar los sistemas de control administrativo y de gestión del sector público; fiscalizar la emisión y destrucción de valores fiscales; publicar semestralmente un informe sintético de los resultados de las auditorías efectuadas e informar al PE de los dictámenes realizados en sus actuaciones; y supervisar los sistemas de control de los recursos humanos de la Administración Central”. Es importante señalar que el cumplimiento de las funciones de auditoría interna propiamente dichas por parte de la AIN ha sido hasta el momento muy limitado debido a que la AIN depende jerárquicamente del MEF, a que no cuenta con auditores internos en la mayoría de los incisos de la administración y a que no interviene en aspectos financieros sino de gestión.

Dirección General Impositiva³⁹ (DGI)

³⁷ Ley 18172/07.

³⁸ Ley 16736/96.

³⁹ DGI (2005), DGI (2010) e información brindada por la DGI.

Unidad ejecutora del MEF y principal órgano recaudador del Estado, recaudando aproximadamente el 90% de los recursos tributarios del GC en el año 2009. En 2005, la DGI estuvo sujeta a un proceso de reestructuración,⁴⁰ a través del cual se estableció la incompatibilidad y exclusividad de sus funcionarios, la creación de la División Grandes Contribuyentes, y de una unidad de auditoría interna, la exigencia de planificación mediante planes estratégicos quinquenales y planes operativos anuales, así como la exigencia de que establezca compromisos de gestión con metas cuantificables a través de indicadores de desempeño, como forma de lograr una administración por objetivos. Los tributos recaudados por esta unidad son depositados en la CUN, siendo habitualmente su destino la principal fuente de financiamiento del Gobierno, denominada “rentas generales”.

Dirección Nacional de Aduanas (DNA)

Unidad ejecutora del MEF encargada de administrar los tributos relacionados con el comercio exterior. Además cumple con el control de las operaciones aduaneras de embarque, desembarque y despacho de mercaderías, hace cumplir las obligaciones convencionales que resulten de los tratados internacionales suscritos por el país en materia aduanera, y fiscaliza la entrada, salida, tránsito y almacenamiento de mercaderías en el territorio aduanero. La cobranza de tributos que realiza la DNA (recaudación propia y de otros organismos) se realiza en gran parte a través del BROU o en forma directa en el interior del país.

Banco Central del Uruguay (BCU)

Ente autónomo creado por el artículo 196 de la Constitución, regulado por el Capítulo I de la Sección XI de la misma, y principal agente financiero del Estado. El BCU tiene como finalidades fundamentales la estabilidad de precios y la regulación del funcionamiento y la supervisión del sistema de pagos y del sistema financiero.⁴¹ Además, el BCU se encarga de la emisión y gestión de deuda pública, en los términos y condiciones que acuerde con el PE, y de la administración de los servicios de la misma.⁴² Asimismo, administra las cuentas de los préstamos internacionales dirigidos al Gobierno Central. El BCU mantiene además sistemas de información sobre el circulante de deuda, préstamos internacionales y cuentas del GC en el BCU, que están disponibles en línea, y que son utilizados como fuente de información por los funcionarios del MEF.

Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)

Unidad dependiente de la Presidencia, funcionalmente autónoma y técnicamente independiente.⁴³ Los principales cometidos de la ONSC abarcan las políticas de gestión de recursos humanos del Estado incluyendo el registro de los funcionarios públicos, las estructuras escalafonarias y el asesoramiento obligatorio en un conjunto de áreas definidas de la Administración Central, EA y SD. Otro de sus cometidos es la formulación y actualización del Texto Ordenado de normas sobre Funcionarios Públicos (TOFUP), redactado en el año 1996, y revisado y actualizado en 2010.⁴⁴ Desde el punto de vista del Presupuesto Nacional, esta oficina está a cargo de la elaboración del Tomo V “Estructura de cargos y contratos de la función pública”.

Atributos esenciales del sistema de GFP

Presupuesto Nacional (quinquenal)

⁴⁰ Decreto 166/05.

⁴¹ Ley 18401/08.

⁴² Carta orgánica del BCU, art. 48.

⁴³ Ley 15757/85.

⁴⁴ El TOFUP consiste en la recopilación y sistematización de las normas legales y reglamentarias existentes sobre funcionarios públicos de la Administración Central.

En Uruguay, la CR consagra el carácter quinquenal del presupuesto nacional, que abarca sólo una parte de las finanzas del Gobierno Central, al no incluir al Banco de Previsión Social (BPS), entidad emblemática a cargo de la seguridad social, y cuyo tamaño —según erogaciones totales de 2009— representa el 40% del gasto del Gobierno Central, ni al Poder Legislativo.

El presupuesto nacional (quinquenal) no es una herramienta rígida o estática, sino que por el contrario, funciona en la práctica como un marco fiscal referencial de mediano plazo, susceptible de ser modificado a través de varios procedimientos legales, específicamente, leyes de rendición de cuentas anuales (RC), cláusulas de ajuste de partidas dispuestas en la misma ley de presupuesto quinquenal, y legislación específica con impacto presupuestario.

En la etapa de formulación del presupuesto quinquenal, el PE elabora el presupuesto con la asesoría de la OPP y somete el proyecto a la aprobación del PL. Un proceso similar se aplica al caso de los organismos del art. 220 de la CR que forma parte del presupuesto nacional,⁴⁵ los cuales elaboran su presupuesto en forma individual, el que es luego remitido al Legislativo para su aprobación. En este último caso, el PE puede enviar al PL, en forma adicional, un proyecto alternativo, en caso que no esté de acuerdo con el enviado originalmente por el organismo, En el caso exclusivo del Proyecto de Presupuesto Nacional, y solo dentro de los 20 días a partir de la primera entrada del Proyecto a cada Cámara, el Poder Ejecutivo podrá enviar mensajes complementarios o sustitutivos (artículo 219 de la Constitución); en los 2 últimos presupuestos quinquenales (2005-2009 y 2010-2014), no se hizo uso de esta potestad.

Para la etapa de sanción, el PE envía el mensaje original presupuestario en los primeros seis meses de su mandato al PL, contando a partir de ese momento cada Cámara con un plazo de 45 días para pronunciarse. Si el proyecto aprobado por una de las Cámaras fuera modificado por la otra, la primera dispondrá de quince días para su discusión, transcurridos los cuales o rechazadas las modificaciones, el proyecto pasará a la Asamblea General.

Luego de finalizada la etapa de aprobación del Presupuesto, en la etapa de ejecución, la CGN registra y hace el control de gastos y pagos a través del Contador Central. Para ello se utiliza como instrumento clave para la programación y el control el sistema de información y gestión financiera (SIIF) que contiene todas las aplicaciones de fondos previstas para los programas presupuestales. Intervienen particularmente tres módulos, referidos a la ejecución del gasto (SEG), la información de recursos (SIR) y el programa anual de caja (PAC).

El control de la ejecución del gasto se implementa a través de secuencias contables: a) afectación preventiva, b) compromiso, c) obligación y d) pago a través de tesorería. La etapa a) consta de las sub-etapas de verificación y confirmación. La etapa b) consta de las sub-etapas de verificación, intervención por el Contador Delegado o Central de cada entidad -cargo que depende técnicamente de la CGN- o directamente del TC (según el monto o naturaleza de la operación), y confirmación. La etapa c) del registro de la obligación consta de las sub-etapas de verificación (que la hace el inciso) e intervención por parte del Contador Delegado o Central. Finalmente, una vez emitida la obligación en el SIIF, esta pasa a intervención previa del gasto a CGN y/o TC (control concomitante), antes del pago a través de la TGN.

Es crucial tener en cuenta que aunque el presupuesto del Gobierno es quinquenal, su ejecución es de periodicidad anual, según lo dispuesto por la propia CR. De este modo, antes del 30 de junio de cada año, o sea dentro de los seis meses de vencido el ejercicio fiscal anual, los organismos comprendidos en

⁴⁵ Se trata de organismos del Poder Judicial, los órganos de contralor, incluyendo al Tribunal de Cuentas (TC), y organismos descentralizados relacionados con las áreas de educación (ANEP y UDELAR), salud (ASSE) y minoridad y adolescencia (INAU).

el presupuesto nacional quinquenal, deben presentar la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (RC) correspondiente al ejercicio cerrado al 31 de diciembre del año anterior.

Además, siempre tomando como referencia el texto de la CR, en tal oportunidad se proponen “en caso de ser necesarias” las modificaciones al presupuesto quinquenal. Esto genera en la práctica una serie de particularidades que es oportuno aclarar. En primer lugar, las RC son de hecho el principal mecanismo de ajuste del presupuesto quinquenal, en función de las condiciones económicas imperantes y las decisiones de política del Estado. El MEF determina el espacio fiscal disponible y el proceso para la asignación por instituciones y por objetivos es luego llevada adelante por OPP y MEF. Segundo, las decisiones sobre modificaciones se toman de acuerdo a un proceso que se asemeja a una “formulación presupuestaria anual”, donde los distintos MDAs cuentan con la asesoría de la OPP en el proceso de identificación de objetivos y metas y donde negocian sus asignaciones presupuestarias con el MEF. Tercero, el “output” resultante de dicho proceso se limita a una serie de modificaciones legales al articulado de la ley de presupuesto quinquenal, —vía leyes de RC— sin incluir proyecciones desagregadas por inciso y su reflejo sobre los principales agregados fiscales. Dichas modificaciones tienen por consecuencia, en algunos casos, cambios en las asignaciones presupuestales vigentes y en otros, simplemente, la posibilidad de realizar determinadas acciones.

Por último, el TC es encomendado por la CR a dictaminar sobre las Rendiciones de Cuentas y Balances de todos los órganos del Estado (control posterior).

Organismos por fuera del alcance del Presupuesto Nacional

La CR y el marco normativo vigente en el país dan lugar a una multiplicidad de mecanismos de formulación presupuestaria, según el organismo que se trate, sujetos a distintas formas de aprobación, escrutinio, etc.

En el caso del PL, cada Cámara presenta, aprueba y sanciona su propio presupuesto (quinquenal) y lo envía a título informativo al PE para ser incluido en el presupuesto nacional. Por su parte, los entes descentralizados industriales o comerciales, entre los cuales se encuentran el BPS y las empresas públicas, de notoria participación relativa debido a su tamaño dentro del sector público consolidado del país, elaboran su propio presupuesto (anual) y lo presentan al PE (OPP) y al TC (control preventivo). La aprobación de los presupuestos se realiza por Decreto en los que el MEF y el Inciso de referencia son los firmantes, siendo discutido en el Legislativo sólo en caso de presentarse diferencias. En el caso de los Gobiernos Departamentales, estos presentan su presupuesto a las Juntas Locales, las que los analizan y aprueban junto con su propio presupuesto. Existen además las denominadas “personas públicas no estatales” que también formulan sus presupuestos en forma autónoma.

En forma similar, las reglas y prácticas de ejecución y control presupuestario asociadas al funcionamiento de estos organismos suelen diferir de aquellas previstas para los organismos que forman parte del presupuesto quinquenal, si bien es preciso aclarar que el marco legal-constitucional prevé que en todos los casos sus estados financieros sean sometidos anualmente al escrutinio del TC.

3. EVALUACION DE LOS SISTEMAS, PROCESOS E INSTITUCIONES DE LA GFP

La presente sección contiene la evaluación propiamente dicha de los sistemas, procesos e instituciones de la GFP en el ámbito del Gobierno Central del Uruguay, sobre la base de información procesada a través de criterios objetivos, basados en información factual (datos financieros, fechas, normativa, etc.), y utilizando la metodología que incluye la consideración de 28+3 indicadores de desempeño de alto nivel, contemplados por el marco de referencia para la medición del desempeño de la GFP (PEFA).⁴⁶

La evaluación incluye el análisis pormenorizado de cada dimensión para cada uno de los indicadores. Específicamente, la narrativa y la información de soporte pretenden brindar un claro diagnóstico que justifique la calificación seleccionada a cada dimensión (A, B, C, o D). Los métodos utilizados para llegar a la calificación general de cada indicador, partiendo de las calificaciones asignadas a sus respectivas dimensiones, se encuentran disponibles en el Anexo A.3.2, y las fuentes de información utilizadas para cada indicador en el Anexo A.3.8.

3.1 Credibilidad del Presupuesto

Las prácticas relacionadas a la gestión de las finanzas públicas en Uruguay, en cumplimiento con lo dispuesto por la Constitución de la República (CR) y legislación específica relacionada, se basan en la elaboración de un presupuesto quinquenal, aprobado en el primer año de gestión de cada administración de Gobierno.⁴⁷ Esta forma distintiva de gestionar las finanzas públicas genera algunas limitaciones para llevar a cabo un informe PEFA, cuya metodología se fundamenta en el uso de un presupuesto anual como herramienta principal de la gestión de las finanzas del Estado.

En efecto, el actual sistema de registración e información no brinda información ex ante sobre las asignaciones presupuestarias correspondientes al año entrante, haciendo de este modo imposible evaluar la credibilidad del presupuesto en la forma usual, es decir, a través del cálculo de desvíos porcentuales anuales (ver detalles en Anexo A.3.1: "*Particularidades del Proceso Presupuestario en Uruguay*", resumidas en el recuadro más abajo). Por esta razón, se asigna la calificación "no calificable" (NC) a los indicadores ID-1, ID-2 e ID-3, presentados a continuación.⁴⁸

⁴⁶ <http://www.pefa.org>. Debe tenerse en cuenta además que la versión final del marco de medición PEFA, correspondiente al año 2005, ha sido modificada en 2010 en relación a los indicadores ID-2, 3 y 19.

⁴⁷ De acuerdo al art. 214 de la CR, el PE presenta el presupuesto al PL dentro de los primeros 6 meses de su mandato.

⁴⁸ En virtud de lo dispuesto por el Secretariado PEFA (PEFA Newsflash # 5: "Methodological Update: "No score" for an indicator or dimension).

Particularidades del Proceso Presupuestario en Uruguay (*)
<p>I. Alcance</p> <p>- De acuerdo al marco normativo vigente en el país, que otorga a varias prácticas presupuestarias rango constitucional, el Presupuesto Nacional (quinquenal) no incluye al Banco de Previsión Social (BPS), entidad emblemática a cargo de la seguridad social, y cuyo tamaño —según erogaciones totales de 2009— representa el 40% del gasto del Gobierno Central, ni al Poder Legislativo.</p> <p>II. Mecanismos de ajuste al presupuesto nacional quinquenal</p> <p>- El presupuesto quinquenal no es una herramienta rígida o estática, sino que por el contrario, funciona en la práctica como un marco fiscal referencial de mediano plazo, susceptible de ser modificado a través de varios procedimientos legales, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • leyes de rendiciones de cuenta anuales (RC); • “actualizaciones salariales”, “ajustes de tarifas de suministros”, y “previsiones para imprevistos o refuerzos de rubros” (contemplados en todos los casos por la ley de presupuesto quinquenal); • “partidas estimativas” y “partidas con crédito ajustable según recaudación” (también especificadas en la ley de presupuesto quinquenal); • partidas que la ley quinquenal dispone que se ajusten por determinados índices, por ejemplo, el índice de precios al consumidor (IPC); • legislación específica con impacto presupuestario. <p>III. Ausencia de información ex ante sobre asignaciones presupuestarias anuales</p> <p>- El sistema de información financiera no reporta en forma ex ante sobre las asignaciones presupuestarias de ingresos y gastos aprobadas para el año entrante de acuerdo a la aplicación de las normas legales (presupuesto quinquenal, rendiciones de cuenta anuales y leyes específicas). Esta información, para el año que se considere, se hace disponible recién al momento de presentarse al Legislativo la RC de ese año,⁴⁹ bajo la denominación “asignaciones originales”, las cuales, vale la pena recalcar, difieren de lo que comúnmente se entiende como “asignaciones presupuestarias”, en el sentido que no intentan reflejar lo que el Estado estima gastar o recaudar en el próximo año, sino simplemente el punto de partida sobre el cual actualizan las asignaciones de acuerdo a la aplicación de diversos mecanismos de ajuste, previstos por la ley, al comienzo de cada año.</p>

(*) Ver Anexo A.3.1.

Indicador ID-1: Gasto agregado ejecutado en comparación con el presupuesto original
Calificación General “No Calificable”

Dimensión	Calificación
Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado.	NC

⁴⁹ Siguiendo las disposiciones constitucionales (art. 214), la RC del año “N” se presenta al Legislativo transcurridos 6 meses del año “N+1”.

Teniendo presente la ausencia de datos ex ante sobre asignaciones presupuestarias, y a los efectos de proporcionar un diagnóstico aproximado sobre credibilidad del presupuesto en Uruguay siguiendo la metodología PEFA, a continuación se presentan, en primer término, en el Cuadro 3.1.1, los desvíos porcentuales anuales resultantes entre las “asignaciones originales” (ex post) y la ejecución del gasto primario del Gobierno Central,⁵⁰ según fueron reportadas en las RC correspondientes a los años 2007 a 2010 inclusive.

Cuadro 3.1.1: Gobierno Central del Uruguay⁽¹⁾ – Desviaciones porcentuales del Gasto Primario⁽²⁾ según Rendiciones de Cuentas Anuales (2007-2010)

año	asignación original (millones de UR\$)	ejecutado ⁽³⁾ (millones de UR\$)	Desvío (%)
2007	102.995,82	111.176,78	7,9%
2008	121.671,97	135.273,58	11,2%
2009	128.069,19	156.677,78	22,3%
2010	157.937,83	174.501,31	10,5%

Fuente: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Años 2007, 2008, 2009 y 2010.

(1) Excluye BPS y PL.

(2) Gasto primario = gasto total – (pagos del servicio de la deuda). El gasto financiado por IFIs y donantes no fue deducido, pero su incidencia en Uruguay es marginal (menor al 5% del gasto total en el período considerado).

(3) En base a lo devengado.

Las cifras correspondientes al gasto primario, reportadas en el Cuadro 3.1.1, indicarían que el Gobierno gastó sistemáticamente, en todos los años considerados, más de lo reportado como “asignación original” según las respectivas RC. Este resultado tiene que ver, por un lado, con la aplicación de la propia ley de presupuesto quinquenal, que autoriza, en base a criterios predeterminados, a que se realicen ajustes —salarios, refuerzos de rubros, etc.— durante el período de vigencia del mismo. En particular, cabe destacar que las asignaciones originales están expresadas a valores del mes de enero del año en que se realiza el presupuesto quinquenal, y por ende no incorporan los ajustes de precios, que pese a la moderada inflación registrada durante el período de análisis van generando un efecto cada vez más significativo a lo largo del quinquenio. El resultado observado en el Cuadro también se relaciona, por otro lado, y en consonancia con la evidencia reportada en la Sección 2, con un aumento gradual del gasto público —dentro de los márgenes de la prudencia fiscal— en un contexto general de sólido crecimiento económico, el cual fue reforzado en 2009, año en que dicho crecimiento registró una desaceleración.

Por otro lado, la magnitud en que se produjo este desfase fue oscilando en el tiempo, y amerita una explicación más detallada. Para ello, debe aclararse que el período de 4 años fue seleccionado con fines ilustrativos, y que los primeros 3 años de la muestra (2007-2009) corresponden al presupuesto quinquenal 2005-2009, mientras que el último año de la muestra (2010), si bien forma parte del presupuesto quinquenal 2010-2014, se corresponde en la práctica con el presupuesto del año 2009, de acuerdo a lo previsto en el art. 228 de la CR.⁵¹

Así, los desvíos observados fueron incrementándose claramente en términos porcentuales conforme se avanzaba en el primer quinquenio presupuestado, de 7,9% en 2007 hasta 22,3% en 2009, y se redujeron a un valor más moderado, de 10,5%, en 2010.⁵² Dicho de otro modo, las asignaciones originales reportadas en las RC fueron transformándose en indicadores cada vez menos precisos de la realidad a medida que avanzaba el período quinquenal de Gobierno, y regresaron a un valor más cercano a la ejecución real al comenzar un nuevo período quinquenal, lo

⁵⁰ Excluye BPS y Poder Legislativo.

⁵¹ El art. 228 dispone que mientras no se aprueben los proyectos de presupuestos, continuarán rigiendo los presupuestos vigentes.

⁵² Ver Anexo A.3.3.

cual se condice con la forma peculiar que son elaboradas dichas asignaciones, que como se aclara más arriba, no deben ser consideradas como estimaciones presupuestarias en el sentido usual. Cabe aclarar además que el año 2009 estuvo afectado por una desaceleración de la actividad económica, a raíz de la coyuntura internacional, y que fue acompañada por una política fiscal anticíclica.

Existen por lo menos tres efectos, complementarios en cierta medida entre sí, que incidieron en este sentido. En primer lugar, la relativa rigidez de una herramienta fiscal referencial de mediano plazo, como es el presupuesto quinquenal, ante cambios bruscos en el ciclo económico. No debe perderse de vista que las “asignaciones originales” no son otra cosa que la actualización legal, hasta el año considerado por la respectiva RC, del presupuesto quinquenal, conforme a los variados procedimientos permitidos por la legislación del país para tal efecto. De modo que la tarea de ir ajustando las partidas presupuestales ha sido sin dudas un desafío creciente para el Gobierno a medida que avanzaba el quinquenio 2005-2009, teniendo en cuenta que la economía creció durante los años considerados muy por encima de lo previsto al momento de aprobarse el presupuesto (2005).

En segundo lugar, el hallazgo de imprecisiones inherentes a la contabilización de las asignaciones originales. Según pudo comprobarse durante la misión de campo relacionada con este informe, en colaboración con el personal técnico del MEF, dichas asignaciones originales, a pesar de su carácter *ex post*, distan a menudo de ser cifras de alta precisión técnica, de modo que en la práctica es frecuente encontrar partidas que en realidad corresponden a las asignaciones originales, pero que fueron presentadas por las RC como “modificaciones del ejercicio”,⁵³ generando de este modo una distorsión en la medición de los desvíos.⁵⁴

En tercer lugar, la existencia de normas específicas que inciden sobre el comportamiento del gasto público en los años extremos de cada quinquenio presupuestado. Por un lado, el art. 229 de la CR prohíbe “aprobar presupuestos (...) en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias”. Teniendo en cuenta que las últimas elecciones presidenciales en Uruguay tuvieron lugar en Octubre de 2009, la RC del penúltimo año de Gobierno, es decir, la correspondiente a 2007, que se presenta en 2008, fue entonces una de las últimas oportunidades para establecer legalmente cambios en las disposiciones presupuestales. Volviendo a los números del Cuadro 3.1.1, esta rigidez se refleja en la escasa diferencia entre las asignaciones originales de gasto primario reportadas en las RC de 2008 y 2009, respectivamente, que a su vez se manifiesta en la aparición de un desvío significativamente mayor entre lo ejecutado y lo presupuestado para este último año.

Por otro lado, debido a que de acuerdo a las normas que rigen en el país, el presupuesto quinquenal es sancionado por el PL al finalizar el año de asunción de la nueva administración de Gobierno,⁵⁵ las asignaciones de ingresos y gastos que figuran en el presupuesto quinquenal para este primer año de Gobierno —año 2010— se asemejan más bien a un balance de ejecución presupuestal que a un presupuesto propiamente dicho.⁵⁶

⁵³ Cambios llevados a cabo durante el ejercicio fiscal (anual).

⁵⁴ Por ejemplo, el incremento salarial de 2007 fue registrado por la ley 18362/08 (Rendición de Cuentas del año 2007), como “modificación del ejercicio”, y no estuvo reflejado en las asignaciones originales de gasto. De forma similar, los ajustes salariales de 2009, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 6 de la ley 15809/86 (Ley de Presupuesto Nacional Quinquenal), también fueron contabilizados (erróneamente) como “modificaciones del ejercicio”.

⁵⁵ La administración actual de Gobierno asumió su mandato el 1 de marzo de 2010, y el presupuesto quinquenal 2010-2014 fue aprobado por el PL el 27 de diciembre de ese mismo año.

⁵⁶ En realidad, los “créditos presupuestales” del año 2010 surgen como prórroga del presupuesto correspondiente al ejercicio 2009, en virtud de lo dispuesto por el art. 228 de la CR.

Como última apreciación, es importante aclarar que la “sobre-ejecución” del gasto primario observada durante el período de análisis (2007-2010) tuvo que ver principalmente con el comportamiento del gasto corriente (“gasto de funcionamiento”), que representó un 90% en promedio del gasto primario total ejecutado.⁵⁷

Indicador ID-2: Composición del gasto ejecutado en comparación con la del gasto originalmente presupuestado

Calificación General “No Calificable”

Dimensión	Calificación
<i>Medida de la varianza en la composición del gasto durante los tres últimos años, excluidas las partidas para contingencias.</i>	NC
<i>El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años.</i>	NC

Las limitaciones existentes para medir desvíos porcentuales anuales del gasto primario agregado, comentadas en el indicador ID-1, generan (por construcción) un impedimento para obtener una medición confiable de los desvíos según la composición de dicho gasto, tema abordado por el presente indicador (ID-2), razón por la cual se asigna también en este caso la calificación “NC”.

A pesar de las limitaciones señaladas, los datos existentes hicieron posible abordar la temática de este indicador en forma aproximada, y en forma similar a lo sucedido con el análisis del indicador ID-1, encontrar algunas tendencias sobre el comportamiento del gasto público, en este caso, desagregado de acuerdo a su clasificación administrativa (por incisos).

Antes de abordar el análisis numérico, es oportuno señalar algunas características de la clasificación administrativa del gasto en Uruguay. En primer término, resulta conveniente distinguir entre dos grandes categorías: “Poder Ejecutivo” y “Organismos del art. 220 de la CR”. Como puede observarse en el Cuadro 3.1.2, la primer categoría, que representó un 71,1% del gasto primario ejecutado en 2010, está conformada por la Presidencia de la República, 13 ministerios, y un grupo de partidas financieras, a saber: “subsidios y subvenciones”; “transferencias financieras al sector seguridad social”; “partidas a reaplicar”; y “diversos créditos”.⁵⁸ Por su parte, la categoría “Organismos del art. 220” está conformada por el Poder Judicial (inciso 16), la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (incisos 17 a 19, respectivamente), y varios entes autónomos y servicios descentralizados (incisos 25 a 27 y 29).

⁵⁷ Las partidas referidas al gasto de capital (“inversiones”) tuvieron una ejecución inferior a la presentada en las asignaciones originales durante 2007 y 2008, y levemente superior durante 2009 y 2010 (ver Anexo A.3.3).

⁵⁸ La partida “intereses y otros gastos de la deuda” (inciso 20) se excluye por tratarse de un análisis sobre el gasto primario.

Cuadro 3.1.2: Gasto Primario⁽¹⁾ del Gobierno Central⁽²⁾, según Clasificación Administrativa (por incisos) – Ejecución 2010, en millones de UR\$

inciso	nombre	ejecución 2010	participación %
02	Presidencia de la República	1.578	0,9%
03	Ministerio de Defensa Nacional	8.883	5,1%
04	Ministerio del Interior	10.925	6,3%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	3.459	2,0%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	1.577	0,9%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.853	1,1%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	470	0,3%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	754	0,4%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	5.103	2,9%
11	Ministerio de Educación y Cultura	2.090	1,2%
12	Ministerio de Salud Pública	958	0,5%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.120	0,6%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	3.845	2,2%
15	Ministerio de Desarrollo Social	1.763	1,0%
21	Subsidios y subvenciones	5.540	3,2%
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	44.453	25,5%
23	Partidas a reaplicar	0	0,0%
24	Diversos créditos	29.636	17,0%
	Total Poder Ejecutivo	124.004	71,1%
16	Poder Judicial	2.584	1,5%
17	Tribunal de Cuentas de la República	280	0,2%
18	Corte Electoral	579	0,3%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	79	0,0%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	23.678	13,6%
26	Universidad de la República (UDELAR)	5.853	3,4%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	3.766	2,2%
29	Administración de Servicios de Salud del Estado	13.678	7,8%
	Total Organismos del art. 220	50.497	28,9%
	Total Poder Ejecutivo + Organismos del art. 220	174.501	100,0%

Fuente: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2010, Tomo I, Capítulo III, Cuadros 22 y 23.

(1) Excluye BPS y PL.

(2) Gasto primario = gasto total – (pagos del servicio de la deuda). El gasto financiado por IFIs y donantes no fue deducido, pero su incidencia en Uruguay es marginal (menor al 5% del gasto total en el período considerado).

Medida de la varianza en la composición del gasto durante los tres últimos años, excluidas las partidas para contingencias. Tomando en cuenta los 20 principales incisos (rubros presupuestarios) del gasto primario, más una categoría residual (“otros incisos”), la varianza resultante en la composición del gasto durante los tres últimos años del presupuesto quinquenal 2005-2009, excluidas las partidas para contingencias, resultó significativa en todos los años, y en particular durante 2008 (ver Cuadro 3.1.3).⁵⁹

Cuadro 3.1.3: Varianzas del Gasto Primario del Gobierno Central⁽¹⁾ según Clasificación Administrativa (por incisos) – En porcentaje

	2007	2008	2009
varianza global (ID-1)	7,9%	11,2%	22,3%
varianza en la composición del gasto (ID-2)	11,3%	22,8%	15,1%
cuota de contingencia del presupuesto (ID-2)	0,7%	0,4%	0,5%

(1) Excluye BPS y PL.

La principal causante de esta significativa varianza observada en la composición del gasto primario surge de las diferencias observadas entre lo “presupuestado” (asignaciones originales según RC) y lo ejecutado en relación con el rubro presupuestario “diversos créditos” (inciso 24 de acuerdo al clasificador presupuestario). Este rubro, que como su nombre lo indica tiene múltiples asignaciones

⁵⁹ La información y el procedimiento para el cálculo de este indicador se presenta en detalle en el Anexo A.3.4.

posibles, reviste suma importancia según su tamaño relativo,⁶⁰ y según ha podido verificarse, de acuerdo a los datos disponibles, ha sido uno de los principales causantes de la sobre-ejecución observada en el gasto primario.⁶¹

Por otro lado, el carácter acentuado de la varianza en la composición del gasto registrada en el año 2008 responde a diferencias en la registración de partidas, específicamente, la introducción del “inciso 29”, correspondiente a la creación de la “Administración de Servicios de Salud del Estado” (ASSE), reflejada en el gasto ejecutado (según RC de ese año) pero no en las asignaciones originales del gasto (según esa misma RC).⁶² Estas distorsiones relacionadas con la presentación de los datos se corrigen a partir de 2009.

Otro rubro que ha contribuido significativamente por su tamaño y variabilidad a aumentar la varianza del gasto primario es el inciso 10 “Ministerio de Transporte y Obras Públicas” (MTOP). En particular, la ejecución del gasto asignado a este rubro, principalmente asociado a gastos de capital, ha estado sistemáticamente por debajo de lo previsto en las asignaciones originales (39,3% en promedio durante el trienio 2007-2009). Sin embargo, es preciso aclarar que este desfase se debe en gran parte a un factor de naturaleza técnico-jurídica. En particular, los “créditos” (asignaciones originales) aprobados en la ley de presupuesto quinquenal para el inciso 10 (MTOP), que concentra el grueso del gasto de inversión del Gobierno, se confeccionan por dicho ministerio en base a un escenario de “no restricción presupuestaria” —por citar un ejemplo, las necesidades de nuevos caminos y de mejoras en los existentes, de acuerdo a parámetros no financieros. Complementariamente, se aprueban (también por la misma ley) los “topes” a dichos créditos, que operan en la práctica como el verdadero límite al gasto, y que pueden extenderse en función de la eventual disponibilidad de mayores recursos a través de resoluciones del MEF, siempre dentro de los límites financieros previstos en los “créditos”.⁶³

El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años. De acuerdo a los datos disponibles, los fondos asignados para contingencias alcanzaron un 6% del gasto primario en promedio⁶⁴ para el trienio 2007-2009, y su ejecución real ha representado en promedio sólo el 0,5% de las asignaciones originales o “presupuesto original” para dicho período, lo cual indica que los montos destinados a contingencias por lo general se han imputado con cargo a las partidas en que se efectúa el gasto no previsto.⁶⁵

⁶⁰ En los años considerados este inciso representó un 17% del gasto primario total ejecutado (deduciendo las partidas asignadas a contingencias). Para el año 2009, los cuatro principales rubros (incisos) presupuestarios, ordenados de mayor a menor de acuerdo a su participación en el gasto primario total de 2009 fueron: “transferencias financieras al sector seguridad social” (inciso 22); “diversos créditos” (inciso 24); “Administración Nacional de Educación Pública” (ANEP) (inciso 25); y “Administración de Servicios de Salud del Estado” (ASSE) (inciso 29). Los mismos representaron en conjunto un 63,3% del gasto primario total ejecutado ese año.

⁶¹ En 2007-2009 la sobre-ejecución de este inciso promedió un 57% (ver Anexo A.3.3). Es importante mencionar que aproximadamente un 50% del monto ejecutado del inciso 24 “diversos créditos” corresponde a “renuncias fiscales” (certificados de créditos DGI creados por la ley 13596/67). Dichos certificados, aplicables a cancelación de deudas con el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva, corresponden a devolución de impuestos a las exportaciones y a incentivos de la ley de promoción de inversiones.

⁶² De forma similar, las asignaciones originales de ese año “inflan” los gastos relacionados al “Ministerio de Salud Pública” (inciso 12), y la comparación con las cifras de ejecución indican una fuerte “sub-ejecución” (no real) del gasto.

⁶³ Si los desvíos se calculan a partir de los “topes”, los mismos se reducen considerablemente, y pasan a ser prácticamente insignificantes.

⁶⁴ Los porcentajes y bases de cálculo de los cuales el Poder Ejecutivo puede disponer para contingencias están establecidos legalmente: 6% del total de los créditos de gastos de funcionamiento (sin incluir el grupo “0”, servicios personales), y 1% del total del presupuesto para imprevistos.

⁶⁵ A los efectos del análisis numérico, los montos presupuestados en el inciso 23 “partidas a reaplicar” han sido incluidos en la partida de “gasto contingente”.

Indicador ID-3: Desviaciones de los Ingresos Totales en comparación con el presupuesto original aprobado

Calificación General “No Calificable”

Dimensión	Calificación
Recaudación real de ingresos internos en comparación con las estimaciones que figuran en el presupuesto original aprobado.	NC

El análisis de este indicador, que mide la credibilidad presupuestaria por el lado de los ingresos fiscales, se basa en la misma lógica de los dos anteriores, es decir, ante la ausencia de estimaciones presupuestarias anuales, se califica el indicador como “NC” y se aborda el tema en forma aproximada, comparando las “asignaciones originales de ingresos” (domésticos) con la recaudación efectiva de los mismos, según son reportadas en las respectivas RC.

Como puede observarse en el Cuadro 3.1.4, los ingresos efectivos se ubicaron consistentemente por encima de aquellos reportados en las asignaciones originales durante 2007-2010 (inclusive).^{66,67} En particular, a modo de proporcionar una aproximación de los resultados que solicita la metodología PEFA, los datos disponibles indican que los ingresos efectivos del último trienio (2008-2010) se ubicaron por debajo del 116% de las asignaciones originales de ingresos en por lo menos dos de los últimos tres años.

Cuadro 3.1.4: Gobierno Central del Uruguay – Ingreso real (doméstico) como proporción del ingreso original según Rendiciones de Cuentas Anuales (2007-2010)

Año	asignación original (millones de UR\$)	ingreso real ⁽¹⁾ (millones de UR\$)	ingreso real / asignación original (%)
2007	115.717,56	126.932,99	109,7%
2008	129.220,00	146.484,00	113,4%
2009	146.651,00	162.790,00	111,0%
2010	154.564,80	185.367,98	119,9%

Fuente: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Años 2007, 2008, 2009 y 2010.

(1) Ingresos tributarios y no tributarios.

En términos agregados, los datos indican una clara tendencia a que el Estado recaude por encima de lo previsto en las asignaciones originales, resultado que no sorprende si se tiene en cuenta la evolución favorable de la economía durante prácticamente todos los años, con excepción de 2009, período en que la economía real crecía “sólo” un 2,9% —menos del 4% proyectado para 2009—, y sin embargo la recaudación también superaba con creces las previsiones de ingresos.

El desglose de los datos de recursos, presentado en el Anexo A.3.5, permite describir este resultado con mayor precisión. El Gobierno Central del Uruguay (excluyendo BPS y PL) recauda preponderantemente —por encima del 90% de la recaudación total— a través del cobro de impuestos. Alrededor de un tercio de la recaudación tributaria corresponde a tributos directos, proporción que resulta elevada de acuerdo a los estándares de países de América Latina, y que ha crecido a partir de 2007, como resultado de la reforma tributaria llevada a cabo ese año.⁶⁸

⁶⁶ En forma similar al análisis del indicador ID-1, se toma un período de referencia de 4 años para dar cuenta de eventuales distorsiones provocadas en los años extremos del presupuesto quinquenal.

⁶⁷ La asignación de recursos excedentes a los estimados sigue el mismo procedimiento que el presupuesto, es decir, se realiza usualmente mediante modificaciones introducidas en las respectivas leyes anuales de rendición de cuentas, aunque también podría darse el caso excepcional del uso de una ley específica.

⁶⁸ La ley 18083 y sus reglamentaciones, vigente a partir del 1 de julio de 2007, dispuso, entre otras medidas, la ampliación de la base tributaria del impuesto a la renta de las empresas e introdujo el impuesto a la renta de las personas físicas.

Los datos presentados en el Anexo A.3.5 indican que una parte sustancial de los desvíos observados entre asignaciones originales y recaudación efectiva de recursos, según respectivas RC, tiene que ver con la subestimación del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), introducido precisamente por la mencionada reforma. Por otro lado, también se advierte a partir de 2008, un importante exceso en las asignaciones originales correspondientes al impuesto a la renta de las empresas en comparación con la recaudación efectiva, distorsión que va creciendo con el paso del tiempo, y es acompañada por una correlativa subestimación, también creciente en el tiempo y en función de lo recaudado, en lo referente a “otros impuestos sobre la renta y utilidades”.

Estos efectos, que en algunos casos se compensan entre sí, denotan la existencia de algunas falencias en cuanto a la adecuación de las previsiones tributarias y los métodos de contabilidad presupuestaria tras la aplicación de la reforma tributaria vigente a partir de mediados de 2007 (ley 18083).⁶⁹ En cuanto a la tributación indirecta, el impuesto al valor agregado (IVA) recaudado durante el trienio 2008-2010 superó a las respectivas asignaciones originales un 11,5% en promedio, y su impacto en el agregado fue significativo, ya que este tributo, que amplió su base tras la reforma mencionada, representaba un 46% del total efectivamente recaudado en ese trienio. Por último, el impacto sobre las cifras agregadas de los desvíos registrados en las categorías “Ingresos no Tributarios”⁷⁰ y “Transferencias”⁷¹ durante el período de análisis resultó marginal, debido a su escaso tamaño relativo.

Indicador ID-4: Saldo y seguimiento de pagos atrasados
Calificación General “D+”

Dimensión	Calificación
<i>Saldo de pagos atrasados (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y cualquier variación reciente en dicho saldo. El saldo de los atrasos es bajo (es decir, no llega al 2% del total del gasto).</i>	A
<i>Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de pagos atrasados. No existen datos confiables sobre el saldo de los atrasos de los dos últimos ejercicios.</i>	D

Los pagos atrasados constituyen aquellas obligaciones de gastos en que ha incurrido el Gobierno con respecto a las cuales se encuentra en mora, y constituyen una modalidad de financiamiento no transparente. Un alto nivel de atrasos puede indicar diferentes problemas, como inadecuados controles de los compromisos, racionamiento de caja, inadecuada presupuestación de contratos y partidas específicas, o falta de información.

Es conveniente tener en mente dos aspectos puntuales para abordar el tema de pagos atrasados en el ámbito del sector público del Uruguay. Primero, ni la normativa ni las prácticas vigentes prevén el cálculo sistemático de eventuales atrasos en los pagos del sector público. Segundo, dentro del ámbito del Gobierno Central, aunque con algunas limitaciones en cuanto a alcance (ver más abajo), la Tesorería General de la Nación (TGN) calcula en forma mensual el concepto de “deuda flotante”, que se refiere a la diferencia que surge de restar del total de obligaciones presupuestales registradas el total de pagos efectuados hasta el momento del cálculo.

⁶⁹ También dispuso la derogación del Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC), y la creación del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE), así como del Impuesto al Patrimonio (IP).

⁷⁰ Ingresos públicos derivados de la venta de bienes y servicios, la renta de propiedades del Estado, la aplicación de multas, sanciones y recargos, etc.

⁷¹ Se definen como aquellos ingresos públicos que recibe el Estado sin una contrapartida por parte del mismo. En los años 2007, 2008 y 2009 la casi totalidad de tales transferencias se compuso de ingresos provenientes de las empresas públicas.

De este modo, la “deuda flotante” es un concepto que excede a aquel de “pagos atrasados” o “deuda vencida”, al incluir partidas donde se incurrió efectivamente en la etapa de obligación del gasto, pero aún no se produjo su vencimiento (y por ende, su correspondiente pago).

Saldo de pagos atrasados y cualquier variación reciente en dicho saldo. Como se observa en el Cuadro 3.1.5, la deuda flotante del Gobierno⁷² calculada al 31 de Diciembre de cada año del cuatrienio 2007-2010 muestra un comportamiento levemente oscilante, representando aproximadamente un 2,5% del gasto total en 2007 y 2008, aumentando a 3,0% en 2009, año afectado por la crisis, y cayendo luego a 1,8% en 2010, período que se tiene en cuenta para la calificación.⁷³

Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de pagos atrasados. Como fue aclarado más arriba, no se generan datos precisos y confiables que permitan calcular el saldo de pagos atrasados. Por su parte, la deuda flotante se calcula partiendo de un concepto restringido del gasto público que considera solamente la principal fuente de financiamiento “rentas generales”, y excluye intereses y otras partidas financieras que figuran en la apertura por incisos de la clasificación administrativa y tienen una incidencia significativa en el gasto agregado.⁷⁴ Este universo, que representaba un 43,4% del gasto ejecutado de 2009, contiene a los principales rubros del gasto que suelen dar lugar a retrasos en los pagos, como “bienes y servicios”, “bienes de uso”, etc., pero es imposible a través de los sistemas disponibles hoy en la TGN diferenciar entre los mismos,⁷⁵ y tampoco calcular un perfil de atrasos clasificados según su antigüedad.

**Cuadro 3.1.5. Deuda flotante del Gobierno Central^{\1}
(clasificación administrativa) – (en millones de UR\$ y en % del gasto ejecutado)**

	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010
Poder Legislativo	168,8	203,6	257,0	210,1
Poder Ejecutivo ^{\2}	875,2	1.018,7	1.584,3	953,1
Organismos del art. 220 de la CR	276,2	373,4	495,8	421,2
Deuda Flotante (total)	1.320,2	1.595,7	2.337,1	1.584,3
Gasto Total Obligado	52.841,2	65.403,6	77.388,2	85.685,2
% Deuda Flotante / Gasto Total	2,5%	2,4%	3,0%	1,8%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

\1 Excluye BPS.

\2 Considera exclusivamente la fuente de financiamiento “rentas generales” y excluye partidas financieras (incisos 20 a 24 de la clasificación administrativa).

3.2 Alcance y transparencia

⁷² PE, PL y Organismos del art. 220 de la CR. Es decir, no se incluye al BPS dentro del análisis, aunque los pagos que lleva a cabo esta institución — mayoritariamente jubilaciones y pensiones— no han sufrido retrasos en los últimos años según pudo comprobarse durante la misión en el terreno.

⁷³ La deuda flotante pueden observarse con frecuencia mensual (siguiendo la clasificación administrativa del gasto) en <http://www.mef.gub.uy/indicadores.php>.

⁷⁴ Específicamente, incisos 20 al 24, incluyendo, “transferencias a la seguridad social” y “diversos créditos”.

⁷⁵ La información se expone siguiendo la clasificación administrativa del gasto (por entidad ejecutora).

Indicador ID-5: Clasificación del Presupuesto
Calificación General “B”

Dimensión	Calificación
<i>Sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central. La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa, económica y funcional (utilizándose por lo menos las 10 principales funciones de EFP/CFAP) o una norma que pueda generar documentación uniforme conforme a dichos estándares.</i>	B

Un sólido sistema de clasificación del presupuesto permite llevar a cabo un seguimiento del gasto en función de sus dimensiones administrativa, económica, funcional-sub-funcional y por programas. Cuando se aplican prácticas de clasificación internacional estándar, el seguimiento de los gastos se ve facilitado.

En Uruguay, la propia Constitución de la República se refiere expresamente a la clasificación del gasto en el presupuesto nacional en su artículo 214: “...*El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá:*

- A) Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa...”, y
- B) Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa...”.

Hasta la preparación del presupuesto quinquenal 2010-14, la información presupuestaria del Gobierno Central y su ejecución se presentaban haciendo uso fundamentalmente de las clasificaciones administrativa y económica del gasto, a lo cual se agregaba una clasificación por fuente de financiamiento y una clasificación por programas, aunque esta última respondía a una lógica institucional (administrativa) y su alcance no era asimilable a las 10 funciones principales que definidas en EFP/CEFAP.

Debe considerarse además que la clasificación administrativa del gasto, que ha sido tradicionalmente la forma más utilizada en el país para la presentación de las erogaciones del Gobierno Central,⁷⁶ cuenta con algunas particularidades, a saber: (i) la utilización de incisos que siguen una clasificación administrativa propiamente dicha, es decir identificando al organismo ejecutor del gasto,⁷⁷ con otros más bien de índole financiera, por ejemplo “intereses y otros gastos de la deuda”, “subsidios y subvenciones”, “transferencias a la seguridad social”, “partidas a reemplazar”, y “diversos créditos” (incisos 20 al 24, respectivamente); y (ii) los incisos referidos a “transferencias a la seguridad social” y “diversos créditos”, representan en la práctica un porcentaje significativo del gasto total.⁷⁸

En cuanto a la clasificación económica del gasto, la misma sigue un patrón bastante básico que obedece al requerimiento del art. 214 de la Constitución, al distinguir las erogaciones entre dos grandes categorías: (i) gastos de funcionamiento, diferenciando a su vez entre aquellos de naturaleza salarial y no salarial; e (ii) inversiones. Adicionalmente, el Tomo I resumen del presupuesto quinquenal y de las rendiciones de cuenta anuales incluye un cuadro denominado “clasificación económica del gasto” que utiliza un criterio similar (aunque menos desagregado) de la clasificación usualmente denominada “por objeto del gasto”.

⁷⁶ Más precisamente se refiere al Gobierno Central excluyendo los incisos “01” (Poder Legislativo) y “28” (BPS), que presentan su presupuesto en forma separada.

⁷⁷ Por ejemplo, los incisos 02 al 15, que identifican las entidades del PE, y los incisos 16 al 29, que se refieren a los organismos del art 220 de la Constitución, exceptuando el BPS (inciso 28).

⁷⁸ Se trata de hecho de los dos principales incisos en cuanto a su tamaño, que ascendía a 24,2% y 15,0% del Gasto total ejecutado en 2009, respectivamente.

A partir del presupuesto quinquenal 2010-2014, se introduce para el cuatrienio 2011-2014 un nuevo clasificador del gasto público conformado por 17 áreas programáticas, las cuales permiten obtener un grado de desagregación asimilable a las 10 funciones principales definidas por la metodología internacional EFP/CFAP,⁷⁹ equivalencia que queda expuesta en el cuadro a continuación. Este cambio constituye un elemento que fomenta la transparencia, al identificar las principales funciones que el Estado desarrolla, y al permitir observar con mayor nitidez la eventual materialización de las políticas gubernamentales.⁸⁰

Equivalencia entre el sistema de clasificación funcional EFP/CFAP y el sistema de clasificación programática de Uruguay

Metodología EFP/CFAP (función)	Metodología de Uruguay (área programática)
1. Servicios públicos generales	Administración de Justicia Servicios públicos generales
2. Defensa	Defensa Nacional
3. Seguridad y orden público	Seguridad Pública
4. Asuntos económicos	Ciencia, Tecnología e Innovación Trabajo y empleo Infraestructura, transporte y comunicaciones Desarrollo productivo
5. Protección ambiental	Medio Ambiente y recursos naturales
6. Vivienda y servicios comunitarios	Vivienda
7. Salud	Salud
8. Recreación, Cultura y Religión	Cultura y deporte
9. Educación	Educación
10. Protección social	Protección y Seguridad Social

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

Indicador ID-6: Alcance de la información incluida en la documentación presupuestaria
Calificación General “NA”

Dimensión	Calificación
<i>Proporción de la información (listada más abajo) contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el Gobierno Central (para que pueda evaluarse este indicador, deberá cumplirse plenamente la especificación del parámetro de referencia de la información).</i>	NA

El presupuesto y los documentos presupuestarios de respaldo, tal como se presentan al Poder Legislativo para su escrutinio y aprobación, deben brindar un cuadro completo de las previsiones fiscales del Gobierno Central, las propuestas del presupuesto, y las desviaciones de ejercicios anteriores. Para ser considerada completa, la documentación del presupuesto debe incluir información sobre los aspectos enumerados más abajo. El presente indicador se evalúa en base a documentos referidos al último presupuesto quinquenal presentado al Poder Legislativo (presupuesto 2010-2014),⁸¹ y a la rendición de cuentas del año 2009.⁸² La ausencia de un presupuesto anual lleva a que sea prácticamente imposible evaluar en el sentido convencional los ítems 6, 7 y 8 relacionados con este indicador, razón por la cual se utiliza la calificación “no aplicable” (NA).

⁷⁹ Clasificación de Funciones Gubernamentales de Naciones Unidas, y Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI.

⁸⁰ La ejecución presupuestaria respeta el uso de la clasificación del gasto por área programática a partir del ejercicio fiscal 2011, según pudo corroborarse durante la fase de revisión del presente informe.

⁸¹ Específicamente en el documento denominado “Exposición de Motivos” que forma parte de la documentación presupuestaria remitida al Parlamento.

⁸² Remitida al PL en Junio de 2010 y aprobada en Octubre de ese año (ley 18691/10).

1. **Supuestos macroeconómicos, incluidas, por lo menos, estimaciones del crecimiento agregado, la inflación y el tipo de cambio.** Estos supuestos macroeconómicos se detallan en la “exposición de motivos” (página 18), que forma parte de la documentación complementaria al proyecto de ley de presupuesto quinquenal enviado al Legislativo para su aprobación. No formaron parte sin embargo de la información presentada en la RC de 2009.
2. **Superávit o déficit fiscal, definido conforme a EFP u otro patrón internacionalmente reconocido.** La forma en que el gobierno expresa el balance proyectado de las finanzas del Gobierno Central no cumple con las normas internacionales de presentación. Por un lado se presenta la estimación del balance primario del “Gobierno Central”,⁸³ en millones de USD (página 53 de la exposición de motivos del presupuesto quinquenal); y por otro el balance global del sector público consolidado, expresado como porcentaje del PIB (página 51 del mismo documento). En ambos casos, los balances se presentan sin información desagregada sobre ingresos y gastos que faciliten su seguimiento. Esta información tampoco fue presentada en la RC de 2009.
3. **Financiamiento del déficit, describiendo la composición prevista.** La exposición de motivos (páginas 52 y 53) anexa al presupuesto quinquenal 2010-2014 presenta la estrategia de financiamiento del déficit “parcial” del Gobierno Central, es decir, sin contemplar al PL ni al BPS, a través de un cuadro que identifica fuentes y usos de recursos para el quinquenio. Esta información no forma parte de la documentación anexa (exposición de motivos o informe económico financiero) relacionada con la RC de 2009.
4. **Saldo de la deuda, incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente.** Se presenta simplemente el ratio de Deuda/PIB para 2009 y su evolución estimada para el período 2010-2014 (páginas 20 y 25, respectivamente), sin otro detalle sobre su composición. La exposición de motivos de la RC 2009 incorpora un análisis retrospectivo sobre el saldo de la deuda (2005-2009), pero no contiene información sobre el ejercicio corriente (2010 en este caso).
5. **Activos financieros, incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente.** Las prácticas de presupuesto y registro contable de las finanzas públicas del Gobierno Central son de naturaleza estrictamente financiera (ingresos y gastos); no se incluyen aspectos patrimoniales (activos y pasivos), ya sea que se trate del presupuesto quinquenal o de las RC anuales.
6. **Resultados del presupuesto del ejercicio anterior, presentados con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.** NO APLICABLE.
7. **Presupuesto del ejercicio corriente (el presupuesto revisado o los resultados estimados), presentados con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.** NO APLICABLE.
8. **Datos presupuestarios resumidos correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas (ref. ID-5), incluyendo datos para el ejercicio corriente y el anterior.** NO APLICABLE.
9. **Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de políticas, con estimaciones del impacto presupuestario de todas las principales modificaciones de la política de ingresos y/o de otras modificaciones importantes de los programas de gasto.** La exposición de

⁸³ Conforme a la definición del Gobierno, es decir, sin considerar PL ni BPS.

motivos del Presupuesto 2010-2014 presenta las prioridades de política del Gobierno para el quinquenio, y ofrece estimaciones cuantitativas sobre el impacto presupuestario derivado de la implementación de las mismas (páginas 31 a 40). Por su parte, la RC del año 2009 incorpora un análisis retrospectivo (2005-2009), pero no incluye una estimación de las consecuencias presupuestarias futuras derivadas de las principales iniciativas de política.

Indicador ID-7: Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes fiscales

Calificación General “B”

Dimensión	Calificación
<i>Nivel del gasto extrapresupuestario (distinto del de proyectos financiados por donantes) que no se declara; es decir, que no figura en los informes fiscales. El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) se situaría entre el 1% y el 5% del total del gasto.</i>	B
<i>Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales. Se incluye en los informes fiscales información completa sobre ingresos y gastos de los proyectos financiados mediante préstamos y por lo menos el 50% (en valor) de los proyectos financiados mediante donaciones.</i>	B

Nivel del gasto extrapresupuestario que no se declara; es decir, que no figura en los informes fiscales. El TC, en su Memoria Anual 2009, reportó acerca de 41 “instituciones no estatales que perciben o administran fondos públicos”, comunicando su dictamen sobre los balances anuales de 30 de ellas. Sin embargo, la información brindada no permitió calcular el tamaño relativo de dichos entes. En 2011 se presenta por primera vez, a través de un web-link que aparece en la RC de 2010,⁸⁴ información no consolidada⁸⁵ diseminada en seis anexos, sobre “personas públicas no estatales y organismos privados que perciben fondos públicos”.⁸⁶ De la revisión de esta información se desprende que 76 de estas entidades presentaron sus balances del ejercicio 2010.⁸⁷ De acuerdo a lo informado por el MEF, en consulta por el equipo técnico a cargo de la preparación de este informe, 24 de estas entidades, incluidas en un listado en el sitio web de la CGN,⁸⁸ serían efectivamente los denominados “entes para-estatales”, o “personas públicas no estatales que reciben fondos públicos”, mientras que el resto se trataría de “instituciones privadas que reciben fondos públicos” cuyos aportes gubernamentales a través de subsidios fueron reportados en la RC de 2010 en forma detallada.⁸⁹ De aquellos 24 entes para-estatales listados por la CGN, 16 presentaron información financiera sobre el ejercicio 2010 en la RC de ese año, acumulando un gasto ejecutado de UR\$ 4.400 millones, aproximadamente un 2,3% del gasto total del Gobierno Central (sin BPS ni PL) de ese año. Se asume, con el propósito de asignar una calificación, aunque no pudo obtenerse información cuantitativa que lo corrobore, que el gasto

⁸⁴ Se verificó que las anteriores RC no presentaron información al respecto.

⁸⁵ Adicionalmente, la presentación no respeta un formato homogéneo, cuestión que dificulta el análisis pormenorizado de ingresos y gastos de cada entidad.

⁸⁶ En <http://www.cgn.gub.uy/>, dentro del apartado denominado “Documentos” y el subtítulo “Anexos”.

⁸⁷ Estados de Situación Patrimonial, de Resultados, de Origen y Aplicación de Fondos y de Evolución del Patrimonio.

⁸⁸ <http://www.cgn.gub.uy/siif/clasificadores/oopp.pdf>

⁸⁹ Situación vigente a partir de 2011 (RC de 2010), específicamente a través del detalle de la ejecución del gasto referido al inciso 21, “subsidios y subvenciones”; previo a esta fecha, según lo informado por el Gobierno, parte de estos fondos se asignaban a otros incisos.

agregado durante 2010 correspondiente a los 8 entes para estatales que no reportaron sobre sus actividades se situaría entre el 1% y el 5% del gasto del Gobierno Central.

Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluye en los informes fiscales. Se comprobó que el financiamiento externo reembolsable (préstamos) fue incluido en su totalidad en el presupuesto quinquenal o en las respectivas rendiciones de cuentas anuales. En relación a las donaciones, aunque se comprobó que no forman parte de los registros presupuestarios del país,⁹⁰ se pudo verificar que la mayoría de las mismas⁹¹ fueron reportadas por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en un informe referido al ejercicio fiscal 2010.⁹²

Indicador ID-8: Transparencia de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales
Calificación General "B"

Dimensión	Calificación
<i>Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos subnacionales, de las transferencias incondicionales y condicionales del Gobierno Central (asignaciones presupuestadas y reales). La asignación horizontal de casi todas las transferencias (por lo menos el 90% en montos) del Gobierno Central se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas.</i>	A
<i>Puntual suministro de información confiable a gobiernos subnacionales sobre las asignaciones que les hará el Gobierno Central para el próximo ejercicio. Se proporciona a los gobiernos subnacionales información confiable sobre las asignaciones que han de transferírseles antes de que inicien sus procesos de presupuestación detallados.</i>	A
<i>Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados referentes al gobierno general, por categorías sectoriales. Se recopila y consolida información fiscal (ex ante y ex post) compatible con la información fiscal del Gobierno Central en relación con menos del 75% (por valor) del gasto de los gobiernos subnacionales, O BIEN, si la cobertura es de mayor proporción, la consolidación en informes anuales, si se realiza, tiene lugar con más de 24 meses de retraso.</i>	D

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario con una estructura administrativa centralizada (en su capital, Montevideo vive aproximadamente la mitad de su población). Actualmente el país cuenta con 19 Departamentos y 89 municipios, éstos últimos constituidos tras la sanción de la ley de descentralización política y participación ciudadana en 2009.⁹³ A los fines de evaluar este indicador, el análisis de los gobiernos subnacionales se referirá a los Gobiernos Departamentales (GD), también denominados "intendencias", los cuales de conformidad a la Constitución y a la legislación vigente reciben periódicamente transferencias del Gobierno Central, y además gozan de autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. El gasto departamental agregado representó, de acuerdo

⁹⁰ Según el art. 47 de la ley 17930/05 "...En relación a las fuentes de financiamiento cuyos ingresos y gastos no integren el resultado presupuestal, fondos de terceros, donaciones y legados, la CGN instruirá la forma de contabilizar la ejecución de los mismos y la periodicidad de las correspondientes rendiciones de cuentas".

⁹¹ Uruguay presenta una alta concentración de fuentes de cooperación, con los 6 principales donantes (Naciones Unidas, BID, España, Unión Europea, Japón y Banco Mundial) acumulando el 95% de la cooperación total.

⁹² <http://iuci.opp.gub.uy/cooperacion/Acerca-de-la-AUCI/>

⁹³ Ley 18567/09.

a datos estimados de ejecución presupuestal 2009, alrededor de un 10% del gasto del Gobierno Central.⁹⁴

El Gobierno Central realiza transferencias mensuales a los GD que pueden agruparse en dos grandes categorías:

Transferencias dispuestas en la Constitución de la República (artículos 214, literal c), y 298, numeral 2), que se rigen de acuerdo a la ley de presupuesto quinquenal; y

Otras transferencias (“Alumbrado público”, “Caminería forestal”, y “Tercer nivel de gobierno”,⁹⁵ esta última vigente recién a partir del año 2011).

La primera categoría “transferencias dispuestas en la CR” representa, de acuerdo a montos de ejecución presupuestal de 2010, el 96,2% de las transferencias totales,⁹⁶ y constituye el foco de análisis de este indicador.

Transparencia y objetividad en la asignación horizontal entre gobiernos subnacionales. La asignación de transferencias correspondientes a cada Gobierno Departamental por parte del Gobierno Central está reglamentada por ley desde 2001, y su reglamentación resulta clara y simple a partir de 2006, año en que se produce un cambio cualitativo importante en cuanto a la gestión de las finanzas departamentales en el Uruguay.

Para el caso del primer componente de las transferencias dispuestas por la CR (artículo 214, representó el 87% del total de transferencias de 2010), los montos a transferir y su distribución se determinan en la respectiva ley de presupuesto quinquenal.⁹⁷ Este régimen fijó el porcentaje a transferir a los GD en 3,33% de todos los recursos del “presupuesto nacional”⁹⁸ del año inmediato anterior, con un compromiso mínimo de transferencia específicamente establecido. La normativa hace explícitos además los coeficientes de distribución horizontal de recursos, propuestos por el Congreso de Intendentes, y que se basan, entre otros conceptos, en datos sobre población, superficie, inversa del PIB y déficit habitacional de cada departamento.⁹⁹

El segundo componente dispuesto por la CR (artículo 298, representó un 9% de las transferencias totales de 2010) se materializa en la práctica a través de la transferencia de una proporción de recursos¹⁰⁰ provenientes del denominado “Fondo de Desarrollo del Interior”,¹⁰¹ destinado a financiar gastos de inversión a nivel departamental.¹⁰² La composición de dicho Fondo se establece en la ley de presupuesto quinquenal,¹⁰³ en base a lineamientos definidos por una “Comisión Sectorial de Descentralización” (CSD), integrada por representantes de 6 ministerios del PE Nacional y 6

⁹⁴ Considerando gastos de ejecución departamental de la Memoria Anual 2009 del TC y gasto del Gobierno Central, según Rendición de Cuentas de 2009.

⁹⁵ A partir de 2011 (art. 760 de la ley 18719) se incorpora esta transferencia anual a los GD para el Fondo de Incentivo para Gestión de los Municipios, a efectos de contribuir a financiar el funcionamiento del tercer nivel de Gobierno en los 89 municipios existentes a la fecha en Uruguay.

⁹⁶ UR\$ 6.310,4 millones.

⁹⁷ Desde 2006, y hasta 2010 inclusive, se rigió por la ley 17930/05, art. 479, mientras que desde 2011 y hasta 2015, se regirá por la ley 18719/10, art. 756.

⁹⁸ Se refiere al Gobierno Central, excluyendo al BPS.

⁹⁹ Artículos 480 y 481 de la ley 17930/05 y artículos 757 y 758 de la ley 18719/10.

¹⁰⁰ 25% hasta 2010 y 33,35% a partir de 2011. El resto de los recursos del Fondo son administrados directamente por el Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados (art. 230, literal a) de la CR.

¹⁰¹ Creado por ley 17296/01 (presupuesto quinquenal 2000-2004), art. 643. Su financiamiento proviene del 11% de los tributos nacionales recaudados fuera del Departamento de Montevideo en el año 1999, actualizado anualmente en base al IPC.

¹⁰² Con excepción del Departamento de Montevideo, dado que el fondo tiene un objetivo de descentralización.

¹⁰³ Art. 485 de la ley 17930/05 y art. 759 de la ley 18719/10.

intendentes departamentales, que cuenta además con apoyo logístico de la OPP. Finalmente, la asignación horizontal de recursos entre departamentos se basa en la utilización de coeficientes basados en los mismos parámetros de distribución mencionados en el párrafo anterior.¹⁰⁴

Puntual suministro de información confiable a gobiernos subnacionales sobre las asignaciones que les hará el Gobierno Central para el próximo ejercicio. Los recursos anuales a transferir a los GD se estiman en el proyecto de ley de presupuesto nacional quinquenal, presentado en los primeros 6 meses de gobierno. Sobre esta base, los GD deben presentar sus propios presupuestos quinquenales a sus respectivos cuerpos legislativos, denominados “Juntas Departamentales”, los primeros días del mes de enero del siguiente año.¹⁰⁵ Luego, como las transferencias efectivas se fijan, como indica la normativa, en base a un porcentaje fijo de la recaudación del Gobierno Nacional del ejercicio anterior, y en base a la recaudación de los tributos nacionales recaudados fuera del Departamento de Montevideo en el año 1999 (actualizada por IPC), existe una alta previsibilidad de las partidas, que son luego reportadas en los respectivos procesos de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal que llevan a cabo los GD cada año, de forma similar a las prácticas efectuadas a nivel nacional.

Medida en que se consolidan los datos fiscales referentes al gobierno general, por categorías sectoriales. Por el momento no se consolidan reportes fiscales de ingresos y gastos de Gobierno Central y los GD, aunque es oportuno destacar que el Área de Coordinación de Políticas Territoriales de la OPP consolida información financiera de los 19 Gobiernos Departamentales para su uso y control interno.¹⁰⁶

Indicador ID-9: Supervisión del riesgo fiscal agregado por parte de otras entidades del sector público

Calificación General “C”▲

Dimensión	Calificación
<i>Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de los organismos públicos autónomos y las empresas públicas.</i> La mayoría de los principales organismos autónomos y empresas públicas presentan al Gobierno Central informes fiscales por lo menos anualmente, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto.	C
<i>Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos subnacionales.</i> Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno subnacional, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto.	C

Los gobiernos subnacionales, los organismos públicos autónomos, las empresas públicas y las instituciones financieras pueden crear riesgos fiscales que tengan consecuencias a nivel nacional. El Gobierno Central debe exigir y recibir estados financieros trimestrales y estados auditados de cierre de ejercicio de estas entidades, y realizar un seguimiento de los resultados. La consolidación de la información reviste importancia con fines de supervisión e información del riesgo fiscal agregado en que incurre el Gobierno Central.

¹⁰⁴ Decreto 411/01.

¹⁰⁵ Artículos 77 (numeral 9), 214, 223 y 262 de la CR.

¹⁰⁶ La OPP recibe mensualmente información sobre la ejecución presupuestal de los GD y está actualmente trabajando en la armonización de los criterios contables de imputación. La información proviene de las Rendiciones de Cuentas y Balances de Ejecución Presupuestal que los GD remiten a sus respectivas Juntas Departamentales antes del 30 de junio de cada año, en base a lo establecido por la CR.

Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de los organismos públicos autónomos y las empresas públicas. Es sabido, en función de experiencias pasadas y recientes, que el Gobierno Central del Uruguay suele estar expuesto a riesgos fiscales —tanto explícitos como implícitos, y de naturaleza contingente o no contingente— asociados al funcionamiento de otros organismos del sector público. Es más, el impacto fiscal de la materialización de dichos riesgos ha sido en varios casos significativo, debido al peso relativo de estos organismos dentro del sector público consolidado (ver Sección 1).

Un caso representativo es el sector público financiero, donde el Tesoro intervino en años recientes a través de la creación de un fideicomiso para el rescate y saneamiento del Banco Hipotecario (BHU) y la emisión de títulos públicos para la capitalización del BCU en 2008.¹⁰⁷ Otro caso es el área de la seguridad social, debido a que las transferencias a este sector, teniendo en cuenta solamente el financiamiento del déficit operativo del BPS, representan un peso muy importante en el total de gastos presupuestados.¹⁰⁸ Un tercer caso muy representativo en cuanto a la generación de riesgos fiscales es el de las empresas públicas, que ocupan un rol significativo y estratégico en la economía en general y en el sector público en particular, y cuyo desempeño suele estar afectado por la incidencia de factores exógenos, como cambios bruscos en las condiciones climáticas o en el precio internacional del petróleo.

El Gobierno no elabora un informe consolidado que pueda servir de referencia para estimar el riesgo fiscal agregado asociado al funcionamiento de organismos autónomos (OA) y empresas públicas (EP). Tampoco existe a la fecha un marco normativo ni se han creado unidades especializadas dentro del ámbito del MEF o la OPP para la evaluación de riesgos fiscales. Sin embargo, cabe destacar que los principales riesgos fiscales son considerados por la Asesoría Macroeconómica y la UPN del MEF como parte del análisis que estas unidades llevan a cabo para la elaboración de proyecciones macroeconómicas y fiscales, y que sirven de insumo para la coordinación llevada a cabo al inicio del proceso presupuestal entre las máximas autoridades del MEF y la OPP. Asimismo, en la reunión trimestral del Comité de Coordinación Macroeconómica del que participan el MEF y el BCU, se realiza una evaluación interna de eventuales riesgos fiscales.

Además, se han logrado avances importantes en los últimos años en cuanto a la transparencia de la información y en la toma de medidas concretas en sectores clave para minimizar futuras eventuales pérdidas al fisco.

En el caso del sector financiero, por ejemplo, donde se originaron importantes pérdidas a raíz de la crisis financiera de 2001-2002, se realizaron una serie de reformas en materia de regulación y supervisión, las cuales implicaron, entre otros aspectos, un incremento de las potestades de la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF), el establecimiento de requisitos de liquidez diferenciados de acuerdo a la moneda y a la residencia del depositante, y la modificación del marco legal¹⁰⁹ de forma de permitir el intercambio de información y la realización de actividades de

¹⁰⁷ Obsérvese que la ausencia de una contabilidad pública patrimonial no permite reflejar debidamente el incremento en el pasivo del Gobierno Central a raíz de este tipo de operaciones.

¹⁰⁸ De acuerdo a cifras del presupuesto quinquenal 2010-2014, dicho financiamiento representaba un 22% del gasto total presupuestado para 2010. Siguiendo el criterio del MEFP del FMI (2001), el BPS forma parte de Gobierno Central, pero resulta de todos modos conveniente tratarlo como un “organismo autónomo” a los efectos del indicador ID-9, ya que en la práctica elabora su propio presupuesto, con periodicidad anual.

¹⁰⁹ Ley 17613/02. Esta modificación tiene como objetivo mejorar la red de seguridad del sistema financiero, e implica nuevas atribuciones a la ex - Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera que fortalecen la función de supervisión, la creación de nuevos mecanismos que permiten disponer de los activos y pasivos de los bancos y la creación de la figura de seguro de depósito.

supervisión conjuntas con autoridades del exterior.¹¹⁰ Asimismo, se observa en los últimos años una importante mejora en los niveles de capitalización y solvencia del sistema bancario uruguayo, incluyendo el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), principal banco local, y al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), que fue sujeto a un importante proceso de reestructuración y capitalización a partir del año 2007.¹¹¹

En el caso de la seguridad social, es importante distinguir por un lado entre el BPS —principal institución del sistema, cuyas erogaciones representaban un 46,3% del gasto del Gobierno Central en 2010— que opera sobre la base de un esquema contributivo mixto (público-privado), cuyo déficit operativo es financiado a través de transferencias del Tesoro Nacional; y por otro, las cajas de jubilaciones y pensiones para ciertos grupos de trabajadores (bancarios, militares y policías).

El BPS elabora su presupuesto en forma autónoma y está sujeto anualmente a la auditoría externa por parte del TC; además, informa públicamente sobre sus estados contables, su balance de ejecución presupuestal (anual), y elabora un informe de ingresos y gastos que se actualiza en forma trimestral.¹¹² Complementariamente, la institución elabora y publica, entre otras estadísticas, un boletín estadístico anual que aporta información detallada sobre recursos, erogaciones, cantidad de contribuyentes y beneficiarios, tipos de afiliados según zona geográfica, sexo, edad, etc., para cada uno de los regímenes de prestaciones a trabajadores pasivos y activos.¹¹³

En cuanto a las cajas de jubilaciones y pensiones, se trata de instituciones dependientes de distintos ministerios que complementariamente conforman el sistema de seguridad social del país, y cuyo financiamiento se basa en un régimen de reparto o “*pay as you go*”. Cabe destacar que el funcionamiento de este tipo de instituciones ha estado asociado en los últimos años a la generación de déficits operativos y actuariales, razón por la cual el MEF, a través de su Asesoría Macroeconómica y Financiera ha elaborado recientemente estudios específicos —ejercicios de simulación— que incluyen proyecciones financieras a futuro, y que han servido de base, por ejemplo, para la elaboración de la ley de reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, aprobado y sancionado en 2008.¹¹⁴

En el caso de las empresas públicas, debe tenerse en cuenta que el resultado agregado de la operación de las mismas —por lo general superavitario— constituye un elemento importante del programa financiero del Gobierno, dada su incidencia en el resultado de las cuentas consolidadas del sector público y en el cumplimiento de las metas fiscales establecidas en la ley quinquenal de presupuesto y sucesivas RC anuales. Es por ello que en forma articulada con la política económica del Gobierno y en el marco de los lineamientos fiscales definidos por el MEF, el Gobierno Central acuerda programas financieros con cada una de las empresas del Estado, y la ejecución de la programación financiera es monitoreada en forma permanente por la OPP y el MEF.¹¹⁵ A esto debe

¹¹⁰ De todos modos, cabe destacar que Uruguay aún no cumple con las últimas normas de supervisión financiera previstas por el Comité de Basilea, conocidas como “Basilea II”.

¹¹¹ Tras la sanción de la ley 18125/07, el BHU redujo el alcance de sus funciones y se creó la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). La capitalización del BHU estuvo prevista en la ley 18046/08 (art. 124).

¹¹² <http://www.bps.gub.uy/BrowserNetCM.aspx?menu=institucional&res=Institucional/informacionFinanciera&desc=Institucional/CabezalBalance.aspx>

¹¹³ <http://www.bps.gub.uy/BrowserNetCM.aspx?menu=BN&res=Institucional/estadisticas&desc=no&var=O%2fVKQfdnJgXqaw%2bm2uTWxoDF1Lj%2fQNY76v%2fsHhufH47Pk6qwq51wKWv0R9CMbWPKgNDueWT7tNt3fQCR1J5oAE2K7HM6x4Gsi%2fbKK%2fWKCP4%3d&menu=institucional>

¹¹⁴ Ley 18396/08. Asimismo, por ley 18403/08 se aprobó la reforma del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales, que entre otras reformas tendientes a mejorar su situación financiera, amplía la base de aportación, con lo que ha incrementado su recaudación.

¹¹⁵ Las empresas elevan su ejecución financiera con criterio caja, y se realizan reuniones de seguimiento con carácter mensual.

agregarse que todas las empresas publican sus balances contables auditados en forma anual, y que sus estados financieros y patrimoniales están sujetos al escrutinio del TC.

Como fue mencionado más arriba, los principales riesgos fiscales vinculados a las empresas públicas en Uruguay se asocian a aumentos del precio del petróleo en los mercados internacionales y a sequías.¹¹⁶ Con el objetivo de reducir el impacto negativo de las sequías sobre la situación financiera de la empresa estatal proveedora de energía (UTE) y su eventual traslado a las finanzas públicas globales, la última ley de presupuesto creó el Fondo de Estabilización Energética (ley 18719/10, art. 773).

Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos subnacionales. En forma similar al caso de los organismos autónomos y las empresas públicas, esta dimensión referida a gobiernos subnacionales se califica con una “C” debido a la inexistencia de un informe elaborado por el Gobierno Central que consolide la información sobre Gobiernos Departamentales (GD) en un informe de riesgo fiscal global.

De todos modos, es importante señalar algunos aspectos sobre el marco legal-institucional que regula la relación entre el Gobierno Central y los Departamentos (también denominados “Intendencias”),¹¹⁷ y otros referidos a la evolución reciente en el desempeño fiscal de estos últimos. En cuanto al marco legal-institucional, la CR prevé límites al endeudamiento por parte de los GD,¹¹⁸ así como la existencia de una Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), que asegura una comunicación fluida y periódica —en la práctica con frecuencia mensual— entre los departamentos y el Gobierno Central. Debe considerarse además que la OPP cuenta con una unidad afectada exclusivamente a los GD, y que la ejecución de los presupuestos de estas jurisdicciones está sometida anualmente al escrutinio y auditoría externa del TC.

En cuanto a la evolución reciente en el desempeño fiscal de los GD, es importante mencionar que la mejora en las condiciones económicas de los últimos años, y los cambios recientes en la normativa sobre transferencias de recursos por parte del Gobierno Central (ver ID-8), han permitido una mejora sensible en sus finanzas. En particular, desde fines de 2005 no se han verificado atrasos en los pagos de salarios, todos los GD están al día con sus obligaciones con el BPS y se ha normalizado el pago a proveedores. Por otro lado, si bien algunos GD mantienen todavía deudas con las empresas públicas, existe en la actualidad un adecuado sistema de incentivos que reduce el riesgo de que las mismas crezcan en el futuro.¹¹⁹

¹¹⁶ Los déficits hidrológicos determinan que gran parte de la demanda de energía eléctrica no pueda ser abastecida con generación hidráulica y conducen a intensificar la generación térmica e importación de energía, con el consiguiente aumento de costos.

¹¹⁷ Como se describe en el indicador ID-8 y en las Secciones 1 y 2, existen 19 Gobiernos Departamentales. Montevideo es el de mayor tamaño, representando un 36,4% del gasto departamental consolidado de 2009, según datos publicados en la Memoria Anual del TC de ese año.

¹¹⁸ Art. 301.

¹¹⁹ Para las transferencias que el Gobierno Central realiza a los GD en el marco del artículo 214 de la CR, la ley dispone compromisos de gestión de estar al día con consumos corrientes de algunos servicios públicos, y deducciones que aseguran, entre otros, el pago de aportes a la seguridad social, IRPF, aportes al Fondo Nacional de Vivienda. Por otra parte, el subsidio al alumbrado público que el Gobierno Central otorga a los GD, está condicionado, entre otros, a la situación de pagos de cada GD con la empresa estatal de electricidad (UTE).

Indicador ID-10: Acceso del público a información fiscal clave
Calificación General "B"

Dimensión	Calificación
Número de los elementos de acceso público a la información (listados más abajo) que se utilizan (para que un elemento sea tenido en cuenta en la evaluación debe cumplir todas las especificaciones del parámetro de información). El gobierno pone a disposición del público entre tres y cuatro de los seis tipos de información indicados.	B

La transparencia de la información fiscal clave dependerá de que la información referente a planes fiscales, situaciones y resultados financieros del sector público sea de fácil acceso para el público en general, o por lo menos para los grupos de interés pertinentes. Se observó que el Gobierno pone a disposición del público cuatro de los seis elementos de información a los que resulta esencial que el público tenga acceso, y que se listan a continuación.

Documentación sobre el presupuesto. El público tiene acceso a información sobre el proyecto de ley de presupuesto quinquenal que se presenta al Poder Legislativo al comienzo de cada período de gobierno, a través del sitio web de la Contaduría General de la Nación (CGN) del Ministerio de Economía y Finanzas.¹²⁰ Sin embargo, dicha información no cumple con todos los requisitos para ser considerada "completa", de acuerdo al criterio del indicador ID-6.¹²¹

Informes de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio. Desde el año 2004, la ejecución presupuestal mensual del Gobierno Central (excluyendo BPS) se pone a disposición del público en la página web de la CGN dentro del mes siguiente al cierre mensual. Dicha información se presenta de manera acumulada, mes a mes, hasta el cierre del ejercicio.¹²²

Estados financieros de cierre de ejercicio. Según la CR (art. 214) el Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual debe presentar al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio. Esta información se encuentra disponible en el sitio web de la CGN, incluyendo proyecto de ley enviado a la Asamblea General, información resumida y detallada sobre ingresos y gastos, exposición de motivos y mensaje de elevación, entre otros.

Informes de auditoría externa. Al no existir un informe consolidado sobre los estados contables y financieros (ver ID-25), los dictámenes de auditoría expedidos por el TC son múltiples y en todos los casos se reportan al Poder Legislativo. El TC lleva a cabo una síntesis que consolida la información según lo actuado en su "Memoria Anual", e "Informe Complementario", que están disponibles en internet.¹²³ De la revisión de la información sobre los informes del TC del ejercicio 2009,¹²⁴ se pudo determinar que el plazo promedio que demandó al ente auditor la aprobación y remisión al Parlamento de los distintos informes fue de 4 meses (ver ID-26).

Adjudicación de contratos. La información sobre adjudicación de contratos se pone a disposición del público a través de medios adecuados con un alto grado de detalle. En el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales¹²⁵ se encuentra disponible la información sobre todas las

¹²⁰ www.cgn.gub.uy.

¹²¹ Como se detalla en ID-6, el proyecto de presupuesto quinquenal presenta información sobre 6 de los 9 ítems solicitados por el indicador.

¹²² Boletín de Ejecución Presupuestal, <http://www.cgn.gub.uy/>

¹²³ <http://www.tcr.gub.uy>

¹²⁴ Disponible en el sitio web del Tribunal: <http://www.tcr.gub.uy/>, accediendo al link "resoluciones".

¹²⁵ <http://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/ConsultaCompras.php?pCompra=ca>

adjudicaciones, pudiéndose filtrar la búsqueda por tipo de compra,¹²⁶ por inciso,¹²⁷ por unidad ejecutora de cada inciso, por clasificación de artículos,¹²⁸ entre otros. La información es completa, detallada y actualizada, incluyendo un link con datos de cada compra (detalles del llamado, nombre del proveedor, precio de adjudicación, etc.). Por su parte, la UCA también publica en internet información sobre compras y adjudicaciones.¹²⁹

Recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios. En relación a la información sobre transferencias a unidades de servicios primarios, desde el año 2007, a partir de la reforma de salud, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) formula una apertura en el clasificador institucional del gasto que permite identificar los recursos financieros que administra cada hospital como unidad ejecutora. En contraste con esta situación, la información sobre recursos administrados para la educación primaria se expone en forma agregada a nivel del Consejo que nuclea a los establecimientos escolares de este nivel educativo (ver ID-23).

3.3 Presupuesto basado en políticas públicas

Indicador ID-11: Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual
Calificación General “NA”

Dimensión	Calificación
<i>Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo.</i>	NA
<i>Claridad y alcance de (y participación política en) las directrices para la preparación de anteproyectos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente).</i>	NA
<i>Puntualidad en la aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo.</i>	NA

Al abordar la temática de este indicador hay que tener presente nuevamente que en Uruguay no existe un proceso presupuestario de frecuencia anual, sino quinquenal, y que el denominado “Presupuesto Nacional” (quinquenal) tiene un alcance parcial, al no incluir al BPS ni al PL, que presentan sus presupuestos en forma autónoma.

Dentro del alcance del presupuesto nacional, existen en la práctica dos procesos entrelazados y claramente diferenciables entre sí. Uno referido a la preparación del presupuesto quinquenal propiamente dicho, y otro referido a la preparación de las leyes de RC, que además de ser un instrumento de rendición de cuentas, son el principal mecanismo de ajuste anual del presupuesto quinquenal. La ausencia de un proceso presupuestario anual propiamente dicho justifica el uso de la calificación NA (no aplicable) para este indicador.

Según se pudo inferir a través de entrevistas al Gobierno y revisión de la información disponible, el proceso de formulación en cuanto a proyecciones macroeconómicas, identificación de “espacios fiscales”, negociación con los MDAs, etc., sería bastante similar en ambos casos (Presupuesto quinquenal y rendiciones de cuenta anuales), aunque como fue explicado en varias otras partes de

¹²⁶ Compra directa, compra directa por excepción, licitación abreviada, licitación pública, llamado a expresiones de interés, solicitud de información.

¹²⁷ Gobierno Central (incisos 01 al 29), más instituciones financieras, empresas públicas, agencias y gobiernos departamentales.

¹²⁸ 2. Materiales y suministros, 3. Servicios no personales, 4. Máquinas, equipos y mobiliarios, 5. Tierras, edificios y otros bienes de uso, 6. Construcciones, mejoras y reparaciones, 10. Bienes de tecnología de la información y de la comunicación.

¹²⁹ <http://uca.mef.gub.uy/portal/web/guest/proveedores>

este informe,¹³⁰ en el primer caso el “output” resultante de dicho proceso consiste en la asignación de “créditos y recursos presupuestales” programados en un horizonte de 5 años, mientras que en el segundo se trata de una serie de modificaciones legales al articulado de la ley de presupuesto quinquenal, sin incluir proyecciones desagregadas por inciso y su reflejo sobre los principales agregados fiscales.

Por último, es importante considerar que el marco institucional en el que se inserta el proceso de elaboración presupuestaria es bastante peculiar: por un lado, no existe una Dirección de Presupuesto dentro del MEF; por otro, la normativa vigente le otorga a la CGN y a la OPP la potestad de formular el presupuesto,¹³¹ pero de acuerdo a prácticas observadas en los últimos años, la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN), creada por resolución del MEF en 2007, cumple un rol muy importante dentro de este proceso.¹³²

Existencia y nivel de cumplimiento de un calendario presupuestario fijo. En 2008 se introdujo por primera vez, a través de la ley 18362/08 correspondiente a la Rendición de Cuentas de 2007, un cronograma para la formulación del presupuesto quinquenal. Dicho calendario fue respetado durante el proceso de elaboración del presupuesto quinquenal 2010-2014, comenzando el 30 de junio de 2010, con la definición de los lineamientos para la elaboración del presupuesto, y finalizando el 31 de agosto de ese año, con la presentación del proyecto de ley a la Asamblea General.

Claridad y alcance de (y participación política en) las directrices para la preparación de anteproyectos presupuestarios. Los lineamientos del presupuesto quinquenal son preparados por el MEF, en coordinación con OPP que depende de la Presidencia de la República, y ofrecen directrices claras y topes máximos para la elaboración de los anteproyectos por parte de los MDAs. Estos lineamientos cuentan a su vez con la aprobación previa —vía negociaciones bilaterales— de los ministros sectoriales, quienes participan en la revisión de los anteproyectos presupuestarios previo al procesamiento y consolidación de los mismos por parte del MEF. Un proceso similar se lleva a cabo con frecuencia anual durante la confección de las respectivas RC, el cual permite la identificación y asignación de eventuales “espacios fiscales”, dentro del proceso de negociación en el que participan MEF-OPP y los distintos MDAs.

Puntualidad en la aprobación del presupuesto por parte de la Legislatura. Los tres últimos presupuestos quinquenales (2000-2004), (2005-2009) y (2010-2014) y las sucesivas RC anuales fueron aprobados puntualmente, de acuerdo a los plazos previstos por la CR, por el Poder Legislativo.¹³³

¹³⁰ Ver Anexo A.3.1 para más detalles.

¹³¹ Ley 16736/96, art. 37.

¹³² La mencionada resolución, con fecha 21 de Marzo de 2007, otorga a la UPN la función de “formular y proponer, en coordinación con los organismos involucrados, los lineamientos para la elaboración del presupuesto nacional”, entre otras.

¹³³ Según lo dispuesto en los art. 217 y 218 de la CR, cada Cámara contará con 45 días y la Asamblea General con 15 días para la aprobación del proyecto de presupuesto quinquenal.

Indicador ID-12: Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuesto

Calificación General “B”

Dimensión	Calificación
<i>Preparación de estimaciones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales.</i> No se realizan estimaciones para el futuro de los agregados fiscales con carácter anual rotatorio.	D
<i>Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda.</i> Se realiza anualmente el análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) sobre la deuda externa e interna.	A
<i>Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto corriente y de inversiones.</i> Existen enunciados de estrategias sectoriales, con plena determinación de costos, congruentes en forma amplia con las previsiones fiscales, en relación con sectores a los que corresponde entre el 25% y el 75% del gasto primario.	B
<i>Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro.</i> La mayoría de las inversiones importantes se basan en estrategias sectoriales pertinentes e implicaciones en cuanto al costo recurrente conforme a asignaciones sectoriales, y se tiene en cuenta en las estimaciones presupuestarias futuras referentes al sector.	B

En Uruguay la perspectiva plurianual en materia fiscal es intrínseca a su sistema de GFP, basado principalmente en la elaboración del presupuesto quinquenal. Sin embargo, la metodología PEFA evalúa dicha perspectiva plurianual como una herramienta complementaria al presupuesto anual. Si bien se decidió otorgar calificaciones para cada una de las dimensiones del presente indicador, es importante tener en cuenta dicha distinción cuando se aborda la narrativa de cada una de ellas.

Preparación de estimaciones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales. El presupuesto quinquenal es por definición una herramienta fiscal referencial de mediano plazo, y su elaboración hace necesaria la estimación plurianual de los principales agregados fiscales. Además, a partir de la elaboración del presupuesto 2010-2014 se han logrado avances recientes en cuanto a la asignación funcional/sectorial del gasto a lo largo del quinquenio presupuestado, tras la introducción del clasificador programático del gasto (ver ID-5). Sin embargo, la falta de elaboración de estimaciones plurianuales con carácter anual rotatorio convierte al presupuesto quinquenal en una herramienta “estática”, lo cual lleva a que se otorgue la mínima calificación a esta dimensión.

Cobertura y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA). El MEF, a través de su Unidad de Gestión de Deuda Pública (UGDP), creada en 2005, elabora al menos con frecuencia anual un ejercicio de sostenibilidad de la deuda que considera el total de obligaciones de deuda interna y externa correspondientes al Gobierno Central y organismos descentralizados. Este tipo de análisis se realiza en forma complementaria a las actividades principales que lleva a cabo esta Unidad, que incluyen proponer una estructura de financiamiento que permita al Gobierno cubrir todas sus obligaciones de pago con el menor costo posible en el mediano plazo, y con un grado prudente de riesgo.

Existencia de estrategias sectoriales basadas en análisis de costos. La confección del presupuesto plurianual 2010-2014 y su estructuración basada en la clasificación programática del gasto ha facilitado la determinación de costos asociados a cada programa, en función con la estimación plurianual de los agregados fiscales y de flujos de caja que provee el MEF.¹³⁴ De todos

¹³⁴ Las estrategias sectoriales existentes están definidas en el Plan de Gobierno y se traducen en el presupuesto, tanto en los objetivos establecidos en el tomo II “Planificación y Evaluación”, como en la

modos, la elaboración de programas de algunos sectores claves —como el caso del MTOP que se relaciona con una parte significativa del gasto agregado en inversión pública— suelen estar en algunos casos disociados de la realidad, al no contemplar los “topes” que la misma ley de presupuesto dispone para el gasto asignado a este ministerio (“inciso 10”).

Vínculos entre presupuestos de inversión y estimaciones del gasto futuro. La elaboración de programas presupuestarios tiene en cuenta las partidas de gasto recurrente asociadas a nuevas inversiones, y responden desde su base a una lógica plurianual (quinquenal), si bien como fue aclarado en la dimensión previa de este mismo indicador la precisión de las estimaciones que se utilizan pueden verse afectada en algunos casos.

3.4 Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

Los siguientes tres indicadores están vinculados a la transparencia, efectividad y eficiencia del Sistema de Administración de Ingresos (SAI) Tributarios, que en Uruguay está compuesto fundamentalmente por la Dirección General Impositiva (DGI), a cargo de la recaudación y administración de tributos internos, y en menor medida, por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), a cargo de los tributos asociados al comercio exterior. Ambas direcciones dependen jerárquicamente del MEF (ver Sección 2). Según datos oficiales de 2009, la DGI recaudó aproximadamente el 92% del ingreso total del Gobierno Central, y la DNA el 3%.¹³⁵

Indicador ID-13: Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente
Calificación General “B+”

Dimensión	Calificación
<i>Claridad y alcance de los pasivos tributarios.</i> La legislación y los procedimientos referentes a la totalidad de los principales tributos son exhaustivos y claros, y las potestades discrecionales de las entidades públicas participantes están sujetas a estrictas limitaciones.	A
<i>Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria.</i> Los contribuyentes tienen acceso expedito a información exhaustiva, de fácil utilización para el usuario y actualizada, sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria en relación con todos los principales tributos, lo que complementa la labor de la Autoridad Tributaria a través de activas campañas de educación para contribuyentes.	A
<i>Existencia y funcionamiento de un mecanismo de apelación en materia tributaria.</i> Se ha establecido un sistema de apelación en materia tributaria con procedimientos administrativos, pero es necesario modificar sustancialmente su diseño para que el sistema sea justo, transparente y efectivo.	C

Claridad y alcance de los pasivos tributarios. La normativa tributaria vigente en el Uruguay —tanto para el caso de tributos internos y de aquellos aplicados sobre el comercio exterior— es clara, transparente, y no da lugar a la aplicación de medidas discrecionales por parte del PE. Adicionalmente, se prevé la aplicación de procedimientos de consulta (ver dimensión ii) y eventualmente mecanismos de apelación (ver dimensión iii) en aquellos casos donde el

asignación presupuestal a las áreas prioritarias que se explicita en forma expresa en el documento “Exposición de Motivos” que acompaña toda instancia presupuestal.

¹³⁵ El resto de la recaudación se lleva a cabo a través de los siguientes organismos recaudadores: BROU, BPS, Dirección Nacional de Loterías y Quinielas, y Dirección General de Casinos.

contribuyente considere que la aplicación de las normas por parte de la autoridad tributaria reviste un carácter inadecuado o arbitrario.

Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria. El Gobierno, aprovechando las ventajas y adelantos tecnológicos disponibles, ha implementado varias herramientas para mejorar el acceso del público a información útil para la gestión de trámites y consultas tributarias. En el caso de la DGI, por ejemplo, es posible acceder a varios servicios en línea a través de internet,¹³⁶ incluyendo el ingreso de declaraciones juradas y la realización de consultas de diverso tipo; también existe un sistema organizado de atención telefónica (call center) y un centro de atención presencial abierto todo el año en horario comercial en la sede matriz en la ciudad de Montevideo, al cual se adicionan varios centros en el interior del país durante las campañas anuales que realiza esta Dirección sobre declaración jurada de algunos impuestos.¹³⁷

Por su parte, la DNA también cuenta con un servicio de acceso a información y consultas a través de su sitio web,¹³⁸ y generalmente los contribuyentes realizan sus trámites a través de la figura del despachante de aduanas, quien a través de un acceso autorizado al sistema informático de esta Dirección puede determinar en forma automática el monto del tributo a pagar, según el caso que se trate, y las exoneraciones que eventualmente podrían aplicarse de acuerdo a la normativa vigente.

Existencia y funcionamiento de un mecanismo de apelación en materia tributaria. La posibilidad de que los contribuyentes puedan apelar a decisiones y avalúos realizados por la administración tributaria requiere de un eficaz mecanismo de formulación de reclamos y apelaciones que garantice al contribuyente un tratamiento justo. Para el caso de tributos internos, los actos administrativos dictados por la DGI que resulten lesivos para los contribuyentes son susceptibles de impugnación a través de dos tipos de recursos: (i) administrativo, de revocación ante el Director General de Rentas; y en caso de no llegar a un acuerdo, (ii) jerárquico, ante el órgano inmediatamente superior (MEF).

La instancia administrativa concluye con el recurso jerárquico, a través de una resolución del MEF que puede confirmar, revocar o modificar el acto administrativo impugnado. Dictada la resolución, los contribuyentes pueden acceder a la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA),¹³⁹ que si bien opera como un ente imparcial, no cuenta con una especialización técnica en el área tributaria. Cabe aclarar que no se observaron mayores problemas en términos de equidad del proceso de apelación tributaria —en cuanto al respeto de las garantías de defensa de los contribuyentes—, aunque sí algunas limitaciones en cuanto a su eficiencia (sobre todo en relación a la lentitud de los procesos).¹⁴⁰

En el caso de la DNA, el sistema de apelaciones funciona en forma correcta y efectiva a través de juzgados con especialización en temas aduaneros, que forman parte del Poder Judicial, lo cual asegura su independencia. Con la finalidad de ofrecer las garantías del debido proceso, muchas veces estas instancias tienen una duración que puede ser excesiva en el tiempo.

¹³⁶ <https://servicios.dgi.gub.uy/MenuWeb/>

¹³⁷ Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) e Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS).

¹³⁸ <http://www.aduanas.gub.uy>

¹³⁹ Órgano jurisdiccional conformado por cinco ministros, que tiene el mismo rango que los tres poderes del Estado, otorgado por la Constitución Nacional. constitucionalmente, tiene el mismo rango jerárquico que éstos.

¹⁴⁰ Se prevén legalmente 200 días para agotar la instancia administrativa (recursos de revocación y jerárquico), mientras que el proceso de anulación ante el TCA insume (cuanto menos) otros dos años.

Indicador ID-14: Efectividad de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva

Calificación General “A”

Dimensión	Calificación
<i>Controles del sistema de registro de contribuyentes.</i> Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos completo plenamente vinculado en forma directa con otros sistemas pertinentes de registros públicos y reglamentos del sector financiero.	A
<i>Efectividad de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaración.</i> Se establecen y administran adecuadamente sanciones suficientemente severas para que actúen como disuasivo en todos los ámbitos de incumplimiento.	A
<i>Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario.</i> La administración e información sobre auditorías tributarias e investigaciones de fraude se basa en un plan de auditoría documentado, con claros criterios de evaluación de riesgo en por lo menos uno de los principales ámbitos en que se aplica el sistema de autoliquidación tributaria.	B

El nivel de efectividad en la estimación de la base impositiva se determina a través de la interrelación entre el registro de los contribuyentes y una correcta estimación de sus pasivos tributarios. La metodología del PEFA utiliza tres dimensiones para evaluar este tema.

Controles del sistema de registro de contribuyentes. Los registros internos de la DGI están completamente integrados y permiten cualquier cruzamiento de datos con otras fuentes relevantes de información. En primer término, existe un registro único de contribuyentes (RUC) que provee una buena aproximación sobre el número de contribuyentes activos en un período fiscal determinado, y que los agrupa por categoría tributaria, no por tributo.¹⁴¹

Actualmente la inscripción a la DGI y al BPS es por ventanilla única, unificándose los datos registrales con dicho organismo. Existen además enlaces (en línea) entre la DGI y las operaciones en Aduanas,¹⁴² el servicio de estadísticas de comercio exterior a través del portal UruNet,¹⁴³ y la Dirección Nacional de Catastro; y enlaces (no en línea) con bases de datos del BPS, la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC), y la Dirección General de Registros (DGR). No obstante, debido a la vigencia del secreto bancario,¹⁴⁴ no se llevan a cabo cruces de información con el sector financiero, excepto cuando exista una autorización judicial expresa que lo ordene.

Efectividad de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaración. Las sanciones previstas por la DGI para el caso de incumplimiento de obligaciones tributarias son severas y se aplican en forma justa y consistente, respetando el marco normativo que otorga el Código Tributario.¹⁴⁵ En el Cuadro 3.4.1 se puede apreciar el número de actuaciones intensivas —auditorías tributarias— y extensivas —controles de consistencia de datos, cruces de

¹⁴¹ “Grandes Contribuyentes”; “CEDE” (Control Especial de Empresas) que incluye a empresas medianas, que por su volumen de operaciones están obligadas a presentar declaraciones juradas mensuales, junto con la categoría de GC; “NO CEDE”, que incluye a el resto de las empresas registradas, incluso aquellas sujetas a regímenes simplificados de tributación (por ej., monotributo); y “SUMINISTRO”, que corresponde a personas físicas, y cuyo registro proviene principalmente de fuentes externas —en particular del BPS.

¹⁴² En particular, las empresas que realizan operaciones de comercio exterior se encuentran registradas en el sistema informático de la Aduana, que está interconectado con los sistemas informáticos de la DGI y del BPS.

¹⁴³ <http://www.urunet.com.uy>

¹⁴⁴ Decreto ley 15322/82 y sus modificatorias.

¹⁴⁵ Para adeudos tributarios, cap. 5 del Código Tributario (artículo 94 y siguientes); para casos de defraudación, cap. 6.

información— llevadas a cabo por el ente recaudador durante 2009 y 2010, que han conducido a la aplicación de distintos tipos de sanciones por parte del ente recaudador, incluyendo la aplicación de multas y recargos a través de convenios de financiación de adeudos, cobros “de oficio”, a través del Departamento de Cobro Coactivo de esta institución, y eventualmente, el cierre temporal de empresas que presentan irregularidades (clausuras). Por su parte, la DNA aplica en forma cabal su “infraccional aduanero”,¹⁴⁶ norma que prevé las infracciones y la aplicación de sanciones según el tipo de irregularidad.

Cuadro 3.4.1: Auditorías tributarias y controles de la DGI

Conceptos	2009	2010
Nº de actuaciones intensivas (auditorías)	1.397	1.545
Nº de actuaciones extensivas (cruces de información)	8.100	9.093
Resultados:		
1. Nº de actuaciones que generaron adeudos (incluyendo multas y recargos ¹⁴⁷)	1.766	2.004
- convenios de financiación	1.512	1.642
- cobros de oficio	254	362
2. Nº de clausuras	45	58

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por la DGI.

¹⁴⁷ Establecidos de acuerdo a plazos de los adeudos y disposiciones reguladas por el Código Tributario.

Planificación y control de los programas de auditoría. La División Grandes Contribuyentes — representa casi la mitad de la recaudación total de la DGI— utiliza planes de auditoría, debidamente documentados y con criterios de evaluación de riesgos. Dicha división consta de unas 250 empresas inscriptas, todas ellas auditadas al menos una vez durante un lapso máximo de 5 años, lo cual arroja un monto promedio de 50 auditorías por año, basadas en un plan de auditoría que selecciona en primer lugar a aquellas que presentan un mayor “riesgo fiscal”.¹⁴⁷ Por su parte, la División de Fiscalización, que se enfoca en auditorías tributarias sobre el resto del universo de contribuyentes —empresas de muy diverso tamaño y personas físicas—, comenzó a aplicar a partir de 2010 su plan anual de auditoría, utilizando una serie de ratios de riesgo elaborados internamente mediante cruces de información orientados a la detección de inconsistencias.¹⁴⁸

En el caso de Aduanas, se ejerce un control permanente para la detección de posibles irregularidades y se auditan alrededor de 100 firmas por año¹⁴⁹ pero no se cuenta aún con un plan anual de auditorías, basado en criterios de identificación sistemática de riesgos.

¹⁴⁶ Ley 13318/64 y modificatorias.

¹⁴⁷ La División de Grandes Contribuyentes lleva a cabo la programación de auditorías a lo largo del quinquenio considerado en función de tres principales criterios / fuentes de información: i) evolución de ratios de rentabilidad y financieros; ii) experiencia de los inspectores en el sector; y iii) registro de denuncias de irregularidades.

¹⁴⁸ Se establece un umbral que se aplica como referencia para la selección de un determinado contribuyente a ser auditado, y que depende de la magnitud de desvíos registrados en los cruces de información de datos internos y externos que procesa esta División.

¹⁴⁹ Un total de 90 firmas que operan con comercio exterior fueron auditadas en 2009, y 115 en 2010.

Indicador ID-15: Efectividad en materia de recaudación de impuestos
Calificación General "A"

Dimensión	Calificación
<i>Coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos.</i> El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes no bajó del 90%, O BIEN el monto agregado de los atrasos tributarios es insignificante (inferior al 2% de la cifra total anual de cobro).	A
<i>Efectividad de la transferencia del cobro de tributos a la Tesorería.</i> Todo el ingreso tributario se paga directamente en cuentas controladas por la Tesorería, o se realizan transferencias diarias a la Tesorería.	A
<i>Frecuencia de conciliaciones completas de cuentas entre estimaciones, cobros de impuestos, registros de atrasos e ingresos de la Tesorería.</i> Se realiza por lo menos mensualmente, dentro del mes siguiente al final del mes, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería.	A

Coeficiente de recaudación de atrasos tributarios brutos. El cálculo de este coeficiente arrojó un valor de 65,3% en promedio de los dos últimos años, resultado aceptable pero que podría ubicarse en niveles más altos de no ser por las demoras asociadas a los procesos de resolución de disputas, mencionadas en el tratamiento del indicador ID-13, dimensión (iii). Cabe señalar de todos modos que los atrasos brutos significaron (en promedio) sólo un 1,4% de la recaudación total de la DGI.

Cuadro 3.4.2: Stock de atrasos al inicio del año y cobro de atrasos (2009 y 2010, en millones de UR\$)

Concepto	2009	2010	Promedio 2009-2010
1. Stock de atrasos al inicio del año	2.012	1.819	1.916
2. Cobro de atrasos durante el año en curso	1.224	1.278	1.251
Coeficiente (2 / 1, en %)			65,31%
3. Recaudación total DGI	124.156	141.599	132.878
Proporción de atrasos (1 / 3, en %)			1,4%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por la DGI.

En cuanto a tributos recaudados por la DNA, esta Dirección no registra atrasos en los pagos por su modalidad de operación, que contempla la custodia de las mercaderías en tránsito hasta tanto se paguen los impuestos correspondientes para su despacho.

Efectividad de la transferencia del cobro de tributos a la Tesorería. Toda recaudación tributaria (y no tributaria) de los organismos recaudadores (DGI, DNA, etc.) se deposita a diario en la principal cuenta de ingresos que la TGN mantiene en el BROU y que forma parte de la Cuenta Única Nacional (CUN).

Frecuencia de conciliaciones completas de cuentas entre estimaciones, cobros de impuestos, registros de atrasos e ingresos de la Tesorería. La DGI lleva a cabo, por un lado, una conciliación con frecuencia mensual y dentro del mes siguiente al mes considerado entre las proyecciones de recaudación de impuestos y la recaudación efectiva, teniendo en cuenta para esta última el cobro efectivo de atrasos. Cabe aclarar además que la Asesoría Económica de este organismo lleva a cabo estimaciones diarias de la recaudación dentro del mes proyectado, e informa sobre eventuales desvíos al MEF y a la TGN.

Por otro lado se llevan a cabo conciliaciones mensuales y dentro del mes siguiente al mes considerado sobre recaudación efectiva y la transferencia de fondos a la TGN. En el caso de los ingresos de caja en las oficinas de la DGI y su correspondiente ingreso a la Tesorería, la conciliación está a cargo del Departamento de Contaduría, dependiente de la División Administración. En los demás casos (ingresos por sistema de cobranza descentralizados), la conciliación está a cargo del Departamento de Ingresos Tributarios, dependiente de la División Recaudación.

Por su parte, la cobranza de tributos que realiza la DNA —tanto recaudación propia como de otros organismos— se realiza en forma automatizada, preponderantemente a través de cuentas localizadas en el BROU, cuyos fondos se transfieren luego a la principal cuenta de ingresos que la TGN mantiene en esta institución bancaria.¹⁵⁰ En todos los casos, estos movimientos se concilian por lo menos mensualmente, y dentro del mes siguiente al final del mes que se considere.

Indicador ID-16: Previsibilidad en cuanto a disponibilidad de fondos para comprometer gastos

Calificación General “A”

Dimensión	Calificación
<i>Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja. Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza mensualmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo.</i>	A
<i>Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDAs sobre topes máximos y compromisos de gastos. Los MDAs están en condiciones de planificar y comprometer gastos con una anticipación mínima de seis meses conforme a las apropiaciones presupuestarias.</i>	A
<i>Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se disponen a un nivel superior al de la administración de los MDAs. Sólo una o dos veces por ejercicio se introducen ajustes significativos dentro del ejercicio en las asignaciones presupuestarias; su realización es transparente y previsible.</i>	A

Este indicador evalúa el grado de previsibilidad presupuestaria que disponen los MDAs para una ejecución efectiva del presupuesto a partir de elementos tales como la previsión y el seguimiento de las disponibilidades de caja, la confiabilidad y horizonte de las restricciones para comprometer gastos o la importancia de las reasignaciones presupuestarias que se efectúan en el transcurso del ejercicio.

Cabe señalar dos aspectos importantes a tener en cuenta en relación a la previsibilidad de fondos para los MDAs. Primero, la utilización estricta y sistemática de la programación de caja por parte del MEF para autorizar asignaciones presupuestales a las unidades ejecutoras del gasto. Segundo, la evolución favorable del nivel de actividad económica del país durante el período bajo análisis, que comprende los últimos años considerados por el presupuesto quinquenal 2005-2009, y que permitió que se respeten y en varios casos aún se extiendan los créditos presupuestales originalmente previstos para los MDAs, en contraste con el uso de topes o techos presupuestarios, otrora muy frecuentemente utilizados.

¹⁵⁰ Otra parte menor de la recaudación de la DNA (cifra marginal en términos de la recaudación global) se realiza en forma directa en sucursales del organismo aduanero en el interior del país y después se deposita en el BROU, repitiéndose luego el procedimiento anterior.

Medida en la que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja. El MEF, a través del trabajo coordinado entre la Asesoría Macroeconómica y Financiera, la UPN, y la TGN, se encarga de asegurar la consistencia entre los créditos presupuestales —previstos por la ley de presupuesto quinquenal y diversas leyes modificatorias— las proyecciones macroeconómicas y el programa financiero, que parte de una planificación mensual de las necesidades de caja, consistente con los créditos presupuestales aprobados, que cada MDA remite a la TGN y que cubre todo el año calendario. Luego, sobre esta base, la TGN gestiona durante el transcurso del año un plan de caja que incorpora revisiones y actualizaciones mensuales, en función de la ejecución efectiva de fondos de cada MDA y de la evolución de las disponibilidades del fisco.

Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDAs sobre topes máximos y compromisos de gastos. A través del programa financiero que elabora la TGN a principios de año, los MDAs cuentan con un horizonte confiable para comprometer gastos de acuerdo a sus respectivos planes anuales de caja. En los últimos años la programación financiera ha brindado un horizonte confiable a lo largo del año a los MDAs para la planificación de sus gastos. De todos modos, para evaluar en forma ecuaníme esta dimensión hace falta tener presente también la incidencia de la favorable evolución del ciclo económico, y no perder de vista que durante períodos recesivos como la última crisis de 2001-2002 los ajustes según las disponibilidades mensuales de caja de la TGN han sido frecuentes y significativos, llevando a la aparición de brechas significativas entre la programación de gastos de los MDAs y la asignación efectiva de recursos, originando de esta forma atrasos considerables en los pagos.

Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se disponen a un nivel superior al de la administración de los MDAs. No se observaron ajustes significativos a las asignaciones presupuestarias en referencia al último período fiscal anual (2010), más allá de aquellos cambios previstos de acuerdo a las normas vigentes, e instrumentados a través de la RC del año anterior y otros mecanismos de ajuste de la ley quinquenal de presupuesto, detallados en el Anexo A.3.1. Es preciso aclarar, de todos modos, que se registraron en años recientes casos de iniciativas importantes en cuanto a su impacto presupuestario a través leyes específicas, como la reforma del sistema de salud pública, que generaron reasignaciones significativas intra-año entre distintos MDAs.

Indicador ID-17: Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías
Calificación General “A”

Dimensión	Calificación
<i>Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda.</i> Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y reconcilian mensualmente con datos considerados de gran integridad. Por lo menos trimestralmente se presentan informes de gestión y estadísticos cabales (que abarcan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones).	A
<i>Grado de consolidación de los saldos de caja del gobierno.</i> La mayoría de los saldos de caja se calculan y consolidan por lo menos semanalmente, pero quedan algunos fondos extra-presupuestarios afuera de este sistema.	B
<i>Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías.</i> El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y metas fiscales, y todos los préstamos y garantías son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable.	A

Calidad del registro e informes sobre endeudamiento. La Unidad de Financiamiento del Departamento de Gestión de Pasivos del BCU lleva a cabo el registro sistemático del endeudamiento del Gobierno Central y de cualquier otra deuda con garantía del Estado.¹⁵¹ Las operaciones de endeudamiento se registran a través de sistemas ad-hoc, diseñados internamente —FINEX para el caso de la deuda externa,¹⁵² y SISVAL para la deuda interna— y se consolidan en una base de datos que lleva el registro global de la deuda. En forma complementaria, la Unidad de Gestión de Deuda Pública (UGDP) del MEF también lleva el registro del endeudamiento bruto del Gobierno Central, a los efectos de la preparación de sus indicadores y reportes estadísticos con el objetivo de medir la gestión de portafolio del Gobierno Central.

Por el momento la registración de la deuda no está vinculada al SIIF. A los efectos de la elaboración del presupuesto quinquenal y de las rendiciones de cuenta anuales, la UGDP y la CGN obtienen los datos sobre stock de la deuda pública y su servicio directamente a través de consultas informáticas —acceso autorizado con nombre de usuario y clave— sobre la base de datos del BCU.

La registración y actualización de los registros sobre el endeudamiento en la base de datos del BCU es diaria,¹⁵³ y la conciliación es inmediata, ya que se realiza al momento de proceder con el servicio de cualquier compromiso.

En cuanto a elaboración de informes y reportes estadísticos sobre endeudamiento, se tiene, por un lado, los informes trimestrales que lleva a cabo el Departamento de Análisis Financiero del BCU, en función del calendario pre-establecido que se publica en la página web de esta institución,¹⁵⁴ y por otro, un reporte trimestral de la UGDP en el cual se presentan las principales operaciones de endeudamiento público, y se realiza un seguimiento periódico de indicadores de riesgo y desempeño de la deuda del Gobierno Central y su flujo de fondos.

Grado de consolidación de los saldos de caja del gobierno. La TGN ejerce un control centralizado de los saldos de caja del Gobierno Central a través de una serie de cuentas que posee en el Banco Central del Uruguay (BCU), y del principal banco del Estado, el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU).¹⁵⁵

La principal herramienta para el manejo consolidado de saldos de caja es el sistema de Cuenta Única Nacional (CUN), que está conformado por 6 cuentas, 2 localizadas en el BCU y las restantes 4 en el BROU. Estas cuentas se encargan del registro del total de ingresos del Gobierno Central —sea cual fuere su procedencia—, así como del total de gastos financiados con “Rentas Generales”, denominación de la principal fuente de financiamiento.¹⁵⁶ Dentro del universo de la CUN, la TGN lleva a cabo una consolidación diaria de los saldos de caja.

¹⁵¹ La normativa vigente se circunscribe al registro de la deuda externa; específicamente, el art. 30 de la Carta Orgánica del BCU expresa: “...el Banco se encargará de mantener un inventario actualizado de todas las obligaciones financieras externas contraídas o garantizadas por el Estado”.

¹⁵² El Gobierno se encuentra actualmente trabajando en la implementación de un nuevo sistema informático para el registro de la deuda (sistema FINDUR, ver Sección 4).

¹⁵³ Ver <http://www3.bcu.gub.uy/autoriza/pepmaf/endeudamiento.htm> y <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Default.aspx>

¹⁵⁴ <http://www3.bcu.gub.uy/autoriza/sgoioi/calendario/calendario.htm>

¹⁵⁵ El marco legal que rige el manejo de las cuentas bancarias oficiales es el decreto ley 14867/79, que establece la obligatoriedad de depositar los fondos públicos en las cuentas del Tesoro en el BROU y el BCU.

¹⁵⁶ La fuente de financiamiento (FF) 11, rentas generales, financió el 81% del gasto ejecutado de 2009 del Gobierno Central (excluyendo BPS).

Debe tenerse presente, sin embargo, que en los últimos años se ha verificado un apartamiento del criterio que da sustento a la CUN,¹⁵⁷ es decir, la centralización que conlleva a mejoras en la eficiencia y el control de los pagos, y existen hoy día alrededor de 2.000 cuentas adicionales en el BROU, manejadas a través de las tesorerías institucionales de los distintos MDAs. Al respecto de las mismas, cabe aclarar algunos aspectos particulares: (i) su saldo agregado representaba aproximadamente la mitad del saldo de la CUN, según cifras de Junio de 2010;¹⁵⁸ (ii) existen 2 cuentas “grandes”,¹⁵⁹ vinculadas al Ministerio de Vivienda, sobre las cuales el MEF lleva un control estricto; (iii) la TGN lleva a cabo la consolidación y actualización de saldos de todas estas cuentas en forma semanal; y (iv) el Gobierno está trabajando en el marco de una cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo para llevar adelante un proceso de racionalización de cuentas oficiales.¹⁶⁰

Finalmente, existen en el BCU cuentas vinculadas a proyectos financiados con endeudamiento externo. En estos casos, la TGN gestiona directamente las cuentas que reciben los desembolsos, mientras que las cuentas que financian los gastos específicos de cada proyecto suelen ser administradas por sistemas previstos por los organismos prestatarios o por las mismas entidades beneficiarias. Una situación similar ocurre para el caso de cuentas que perciben y realizan pagos financiados con donaciones, aunque solo en aquellos casos donde las unidades beneficiarias de dichos fondos decidan (voluntariamente) informar a la TGN al respecto.

Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías. De acuerdo al art. 85 numeral 6º de la Constitución de la República, el PE puede contraer préstamos con acuerdo del Poder Legislativo, ejercido por la Asamblea General. En la práctica, todos los préstamos contraídos y garantías otorgadas por el Gobierno Central son gestionados en forma centralizada por la UDGP del MEF, institución encargada de diseñar una estructura óptima de financiamiento. Adicionalmente, el Poder Ejecutivo ve limitados sus poderes discrecionales en materia de endeudamiento y por lo tanto de comportamiento fiscal dado que debe respetar un techo fijado por ley que regula la expansión del endeudamiento neto del sector público.¹⁶¹

¹⁵⁷ Ver “Estudios Técnicos sobre fortalecimiento, desarrollo, ampliación y armonización estadística en el MERCOSUR”. EuropeAid/127533/D/SER/Multi (2011).

¹⁵⁸ UR\$ 12.500 millones, frente a UR\$ 24.000 millones de la CUN (según datos proporcionados por la TGN).

¹⁵⁹ Agrupan saldos que representan alrededor de un 30% del total de fondos gestionados por las tesorerías institucionales a través de cuentas en el BROU.

¹⁶⁰ Ver Sección 4.

¹⁶¹ El límite está fijado en 350 millones de dólares por año (leyes 17947/06 y 18519/09), y puede ser incrementado hasta un 100% ante la aparición de imprevistos o factores extraordinarios.

Indicador ID-18: Efectividad de los controles de la nómina
Calificación General “D+”

Dimensión	Calificación
<i>Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y los datos de la nómina.</i> Los datos de personal y de la nómina no están directamente vinculados, pero la nómina se sustenta en documentación cabal de todos los cambios introducidos mensualmente en los registros de personal y se verifican contra los datos de la nómina del mes anterior.	B
<i>Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina.</i> Hay demoras de hasta tres meses en la actualización de gran parte de los cambios en los registros de personal y en la nómina, lo que redundará en ajustes retroactivos frecuentes.	C
<i>Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina.</i> Están claras la facultad y la base para la introducción de los cambios en los registros de personal y en la nómina.	B
<i>Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios.</i> No se han realizado auditorías de la nómina dentro de los últimos tres años.	D

La masa salarial del Gobierno Central del Uruguay, utilizando un concepto restringido de la misma como solicita el manual PEFA que excluye personal contratado temporalmente, remuneraciones extraordinarias, etc., representaba alrededor de un tercio del gasto público, según cifras presupuestadas para el ejercicio fiscal 2010.¹⁶² La efectividad de su control depende del nivel de integración y la conciliación entre los datos de la nómina y los registros de personal, así como del nivel de control interno y la puntualidad en los cambios en los registros de personal y en la nómina.

Para la evaluación de este indicador se tuvieron en cuenta las prácticas correspondientes a controles internos sobre el gasto salarial en dos áreas clave por su tamaño relativo: el Poder Ejecutivo, que consta de 13 ministerios y la Presidencia de la República e incluye entre otros al personal policial y militar, y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), institución clave por su relevancia salarial y que forma parte de las entidades creadas por el art. 220 de la Constitución Nacional. Ambas áreas representaban aproximadamente un 75% del gasto salarial total del Gobierno Central de 2010.¹⁶³ Debe señalarse además para asegurar un buen entendimiento de este indicador que existen diferencias, a veces marcadas, en cuanto a la gestión de pagos y registro del personal dentro de cada una de estas dos grandes áreas, como se explica sintéticamente a continuación.

Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y los datos de la nómina.

En el caso del PE, la base de datos que contiene datos personales y también sobre estructura organizativa y de puestos y plazas se maneja en forma centralizada, a través del Sistema (informático) de Gestión Humana (SGH), administrado por la CGN y la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC). La concepción integral de este sistema prevé además un módulo de “gestión económica”, destinado a la liquidación de haberes, y también un módulo de “*presentismo*”, que contempla una serie de ajustes salariales de acuerdo al eventual cumplimiento de las horas

¹⁶² Poder Ejecutivo y organismos del art. 220 de la Constitución Nacional (excluye al BPS).

¹⁶³ Según datos proyectados en el presupuesto quinquenal 2010-2014.

previstas para cada cargo (actualmente en proceso de implementación),¹⁶⁴ mientras que el rol de contralor de la estructura de cargos, remuneraciones y modificaciones le compete a la CGN.

La liquidación mensual (nómina) de salarios se lleva a cabo también en forma centralizada a través del Sistema (informático) de Liquidación de Haberes (SLH), también a cargo de la CGN, y en el caso de algunos ministerios —incluyendo los más representativos en cuanto a tamaño de la nómina, por ejemplo, Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa— a través de la utilización de sus sistemas propios.

En todos estos casos, durante la ejecución del gasto salarial, la liquidación mensual y el posterior pago a través de la TGN se sustentan en documentación cabal y una serie de controles internos que hace la CGN sobre las modificaciones realizadas —ingresos, bajas, promociones, reasignaciones geográficas, etc.— durante el mes considerado, tomando como base la nómina del mes anterior.

Por su parte, la ANEP cuenta con 5 subsistemas desconcentrados: 4 Consejos que responden a distintos niveles y modalidades educativos,¹⁶⁵ y un Consejo Directivo Central (CODICEN). Cada uno de estos subsistemas cuenta con un manejo propio, tanto para el registro de personas como para la liquidación de sueldos. Si bien alcanzar un entendimiento cabal del funcionamiento de la ANEP en cuanto a sus prácticas de gestión del gasto salarial ameritaría la realización de un estudio específico sobre el tema, algunos aspectos globales sobre dichas prácticas han podido recogerse a través de entrevistas realizadas durante la misión de campo de este informe, a saber:

El sistema de gestión de personal opera en forma descentralizada, a nivel de cada establecimiento educativo. En el caso del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), que representa aproximadamente un 50% del gasto agregado de la ANEP, la información sobre altas, bajas, modificaciones, etc., se carga a la base informática de recursos humanos tras el envío de un determinado formulario a las “Inspecciones Departamentales”.¹⁶⁶ En el caso del Consejo de Educación Secundaria (CES), la informatización se obtiene directamente del establecimiento en el que se origina el cambio.¹⁶⁷

Para el caso del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP),¹⁶⁸ se elabora a través del Programa de Planeamiento Educativo una planificación, disponiendo las horas asignadas a cada centro, y en base a esta distribución, los docentes eligen las horas registrándose en un sistema informático. A través de este sistema, la información se transfiere electrónicamente desde el centro educativo al sistema de liquidaciones, procediendo a realizar la liquidación una vez recibida la toma de posesión, y se da el alta al sistema de Gestión de Afiliación (GAFI) del Banco de Previsión Social (BPS). En el caso de los no docentes y docencia indirecta se procede de igual modo que en el CES. Respecto al Consejo de Formación en Educación (CFE), el proceso tiene características similares a los descriptos para los casos del CES y CETP.

La creación de nuevos cargos (altas) a propuesta de los Consejos se materializa solamente a través de resoluciones administrativas emitidas por el CODICEN, requiriéndose antecedentes,

¹⁶⁴ Ver Sección 4.

¹⁶⁵ El Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE).

¹⁶⁶ Cada departamento cuenta con su Inspección Departamental, y en el caso de los dos distritos más poblados (Canelones y Montevideo) existen 3 inspecciones. A la fecha de realización de esta evaluación existían en el país alrededor de 2.400 establecimientos de educación primaria, y 270 de educación secundaria.

¹⁶⁷ Antes del inicio del año lectivo, se realiza un estimativo de grupos considerando información histórica y apertura de nuevos centros.

¹⁶⁸ <http://www.utu.edu.uy/webnew/index.htm>

fundamentación y disponibilidad presupuestal. En el caso de las altas, los Consejos de Educación realizan la designación a través de llamados a concurso y en el proceso de elección de horas.¹⁶⁹ La liquidación de sueldos se lleva a cabo en Montevideo, a través de sistemas individuales correspondientes a cada uno de los 5 Consejos. Actualmente, la ANEP está implementando un sistema integrado de administración de personal, de implementación modular.¹⁷⁰

Los controles para promover la consistencia entre los registros de personal y los sueldos liquidados mes a mes los lleva a cabo cada Consejo, a través de sus respectivas contadurías institucionales, mediante la revisión por muestreo del total de la nómina en los casos que se producen variaciones sobre el total de la misma y se controlan en forma mensual todas las modificaciones sobre sueldos liquidados, antes de la autorización del pago correspondiente. Sin perjuicio de ello, resulta pertinente aclarar que pueden existir disparidades en cuanto a la eficiencia y efectividad de dichos controles, según sea el caso, por ejemplo, debido a eventuales retrasos en el procesamiento de modificaciones de la base de datos de personal, teniendo en cuenta la considerable variedad de cambios posibles, y las distintas disposiciones legales que rigen en cada caso,¹⁷¹ y especialmente los cambios instrumentados dentro del seno del Consejo de educación primaria, donde la informatización de dichos cambios todavía no ha podido instrumentarse a nivel de cada escuela,¹⁷² y también debido al uso de sistemas que durante el período de análisis de esta evaluación continuaban ostentando un grado dispar de desarrollo para la liquidación de sueldos.

Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina.

Dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, los cambios en la nómina de personal referidos a altas, bajas y modificaciones se registran generalmente a tiempo para ser reflejadas en la liquidación de los pagos del mes siguiente, lo cual permite mantener en niveles bajos los ajustes retroactivos de salarios.¹⁷³ Para la ANEP, la problemática más generalizada y recurrente es que la información para la liquidación de sueldos docentes y su correspondiente inclusión en nómina, llega en algunos casos en forma tardía. Esta situación genera re-liquidaciones de meses ya cerrados y rectificaciones ante el BPS. Entre los principales motivos de esta situación se encuentran los continuos cambios de la carga horaria que pueden tener los docentes, en particular los que se producen de un año a otro. Asimismo, en una gran parte de los casos, la información para procesar altas, bajas y modificativas de afiliación en los sistemas de liquidación de sueldos no llega en los tiempos requeridos lo cual trae aparejado ajustes tardíos en la nómina.

Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina. En el caso del PE, la introducción de cambios en los registros de personal y de la nómina relacionados a altas y bajas de funcionarios, sólo puede efectuarse a través de resoluciones dictaminadas por la máxima autoridad del MDA, según corresponda. Dichas resoluciones son además sometidas a opinión del MEF, previo informe de la ONSC y la CGN. En el caso de la ANEP, la introducción de cambios en los registros de personal y de la nómina está también en todos los casos sujeta a controles centralizados por parte de las Inspecciones Departamentales, y los Consejos en los casos que

¹⁶⁹ Procedimiento determinado por la Ley General de Educación. La elección de horas y cargos docentes se produce principalmente en los meses de diciembre y febrero, en el CES, CETP y CFE, de acuerdo con los ordenamientos generados por cada Consejo, contando la formación académica, la calificación anual y la antigüedad para el mismo.

¹⁷⁰ El primer módulo implementado se relaciona con la liquidación de sueldos, y está operativo en CODICEN, CFE y CETP desde mediados de 2011.

¹⁷¹ Por ejemplo, cuando un docente decide aumentar el número de horas pasando determinado límite, sólo puede llevarlo a cabo tras una autorización expresa del CODICEN, etc.

¹⁷² El Gobierno está trabajando en el diseño de un nuevo sistema que garantice la carga de datos por medio de cada escuela a través de internet (ver Sección 4).

¹⁷³ Salvo casos excepcionales por retrasos en los procesos administrativos que no revisten mayor importancia y no son frecuentes.

corresponda. La mayoría de los cambios en el sector docente se producen a través de resoluciones de los Consejos, existiendo algunos casos en que se produce la baja de hecho.¹⁷⁴ En el caso de los no docentes, se propone la designación de personal siempre y cuando existan cargos vacantes, finalizando el proceso con una resolución de los Consejos.

Existencia de auditorías de la nómina. Como se explica más en detalle al analizar el indicador ID-21, la función de auditoría interna se encuentra en un grado muy incipiente de desarrollo dentro del sector público del Uruguay. De hecho el PE no cuenta con auditores internos, ni siquiera en áreas clave en cuanto al tamaño del personal, como los ministerios de Interior y Defensa. La ANEP es una excepción en este sentido, y cuenta con una auditoría interna institucional (AI) constituida por un auditor interno general, que depende jerárquicamente del CODICEN, tres auditores internos centrales, y varios auditores internos “delegados” que desempeñan sus funciones en forma descentralizada. A pesar de que dicha AI tiene competencia en todo el ámbito educativo y sus dependencias, y entre sus cometidos figura “verificar la correcta utilización de los recursos y comparar los resultados de la gestión con los objetivos de la organización”, no pudo constatare a través del presente informe la existencia de auditorías específicas sobre la nómina.

Indicador ID-19: Competencia, precio razonable y controles en materia de Compras y Adquisiciones (C&A)

Calificación General “C+”

Dimensión	Calificación
<i>Transparencia, integridad y competencia en el marco jurídico y reglamentario.</i> El marco jurídico cumple con dos o tres de los seis requisitos enumerados.	C
<i>Uso de métodos competitivos de adquisiciones.</i> Cuando los contratos se adjudican por métodos distintos de la competencia abierta, en todos los casos se justifican conforme a los requisitos legales.	A
<i>Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones.</i> Por lo menos dos de los componentes de la principal información sobre las adquisiciones son cabales y confiables con respecto a las unidades gubernamentales a las que corresponde el 50% de las operaciones de adquisiciones (por valor) y se ponen a disposición del público a través de los medios adecuados.	C
<i>Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones.</i> El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta a los criterios i) y ii) y a otro de los demás criterios, O no existe un órgano independiente de examen de las reclamaciones en materia de adquisiciones.	D

En Uruguay no existe un organismo que coordine y centralice el proceso de compras y adquisiciones de bienes y servicios del Estado. Por el contrario, cada MDA maneja en forma individual sus procesos de compras, excepto para el caso de compras del Gobierno de insumos médicos¹⁷⁵ y alimentos, que se llevan a cabo en forma centralizada por la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA), creada por ley.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Un ejemplo es la desvinculación de los docentes al 28 de febrero de cada año por no tomar horas para el siguiente año lectivo.

¹⁷⁵ Medicamentos, material médico quirúrgico y otros insumos hospitalarios afines.

¹⁷⁶ Ley 18172/07.

Para la evaluación de este indicador se tuvieron en cuenta las prácticas correspondientes a la UCA y al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), cuya actividad es inherente al uso intensivo de procesos de compras y adquisiciones del Estado. También se tuvo en cuenta la información proporcionada por AGESIC, entidad a cargo de la administración del Sistema de Información de Compras Estatales (SICE).

Existen algunas particularidades relacionadas al marco normativo que también conviene aclarar antes de abordar el análisis del indicador. En primer lugar, el TOCAF¹⁷⁷ establece que todo contrato del Estado que derive en gastos de funcionamiento o inversión más allá de determinados montos se realizará mediante el procedimiento de la licitación pública, y también determina condiciones para la aplicación de otros métodos como la licitación abreviada, la contratación directa y las excepciones debidamente reglamentadas. En segundo lugar, el marco normativo sobre compras y adquisiciones del Estado no está unificado, sino que se rige a través de varias leyes, decretos y resoluciones del TC. En tercer lugar, la ley 18362/08¹⁷⁸ que creó la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE), con el doble propósito de mejorar el proceso de compras del Estado e incrementar su transparencia, planificación y seguimiento, hasta el momento no ha sido implementada. La ACCE tendrá como objetivo contribuir con su acción a mejorar las condiciones en que el Estado, concebido como agente único, singular y de peso dentro de algunos mercados, procesa sus compras, así como a desarrollar las herramientas que aseguren la mayor transparencia en la gestión de compras del Estado, realizando para ello acciones de normalización, estandarización, planificación y seguimiento, así como la instrumentación de las herramientas tecnológicas de apoyo necesarias.

Por otro lado, existe el Sistema de Información de Compras Estatales (SICE), creado en 1999¹⁷⁹ con el fin de consolidar la información relativa a las contrataciones del Estado Uruguayo. Este sistema informático está administrado actualmente por la AGESIC, órgano desconcentrado dentro de Presidencia de la República y con autonomía técnica, y consta de dos subsistemas que funcionan de manera interrelacionada: uno para la “gestión de compras”, y el otro para la “publicación de llamados a licitación y adjudicaciones” comúnmente denominado “cartelera”. A pesar de la obligatoriedad establecida en la normativa para que todo el Sector Público utilice el SICE,¹⁸⁰ en la práctica la UCA hace un uso parcial del mismo.¹⁸¹

Por su parte, el subsistema de publicación del SICE aumentó su cobertura a partir del año 2007, cuando se estableció¹⁸² que los llamados a licitación pública de todas las entidades del Sector Público deben ser publicados en la página web del sistema.¹⁸³ En el mismo sentido, a través del decreto 191/07, se determinó que todos los organismos públicos deben dar publicidad al acto de adjudicación de las licitaciones públicas y abreviadas y las contrataciones en régimen de excepción, entre otras obligaciones, a través de la misma página web.

Transparencia, integridad y competencia en el marco jurídico y reglamentario. El marco jurídico y reglamentario de las adquisiciones debe:

- i. estar organizado jerárquicamente y establecer claramente el orden de precedencia;

¹⁷⁷ Art. 33 en adelante.

¹⁷⁸ Art. 81.

¹⁷⁹ Decreto 342/99.

¹⁸⁰ Decretos 66/02 289/02, 526/03 (para Administración Central) y 393/04 (para Organismos del art. 220). Ver en http://www.comprasestatales.red.uy/legislacion_normas/

¹⁸¹ UCA no emplea el subsistema de gestión de compras del SICE, y utiliza la “cartelera” en forma parcial — publica los llamados a licitación, aunque no las adjudicaciones, que se encuentran disponibles en su propia web: <http://uca.mef.gub.uy/portal/web/guest/proveedores>.

¹⁸² A través de la ley 18172/07, art. 105.

¹⁸³ <http://www.comprasestatales.gub.uy>

- ii. ser de libre y fácil acceso para el público a través de los medios adecuados;
- iii. ser aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos;
- iv. hacer de la competencia abierta el método normal de adquisiciones y especificar claramente las situaciones en que pueden usarse otros métodos y la manera de justificarlos;
- v. brindar acceso público a toda la siguiente información sobre las adquisiciones: planes de adquisiciones públicas, llamados de licitación, adjudicación de contratos, y datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones;
- vi. ofrecer un proceso administrativo independiente de revisión de las adquisiciones por el que se tramitarán las reclamaciones relativas a ellas que presenten los participantes antes de la firma de los contratos. En general, y en consonancia con la información reportada por MTOP, AGESIC y UCA, la actuación del Gobierno en materia de adquisiciones está sometida a normas de derecho ordenadas jerárquicamente y a los principios generales que la limitan. Este ordenamiento jurídico prevé mecanismos que permiten a la administración la revisión de su actuación a través de peticiones y recursos administrativos (ítem i). Los requisitos ii) y iii) también se cumplen en función de la normativa vigente y las herramientas informáticas que brindan un fácil acceso a las mismas. Asimismo, la regla general es que todo contrato del Estado se realice mediante el procedimiento de licitación pública, aunque las normas contemplan casos donde se pueden aplicar otros métodos (ítem iv).

Del texto precedente se infiere que, pese a su inclusión en el TOCAF, no existe por el momento un marco jurídico y reglamentario debidamente organizado y que establezca un claro orden de precedencia (ítem i). Además, no se informa públicamente sobre planes de adquisiciones ni sobre resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones (ítem v), y no existe en el país un órgano independiente que se encargue de la tramitación de reclamos en la instancia administrativa (ítem vi) —ver detalles en la cuarta dimensión de este indicador—, de modo que se estaría cumpliendo cabalmente sólo con tres de los seis requisitos enumerados.

Uso de métodos competitivos de adquisiciones. El TOCAF establece que las adquisiciones y compras del Estado en principio se realizan por el procedimiento de licitación pública. Sin perjuicio de ello, están establecidos otros procedimientos —licitación abreviada, compra directa y regímenes especiales. Otras excepciones que conducen a la contratación directa —u otro procedimiento que el ordenador del gasto determine por razones de buena administración— se fundamentan en motivos de imposibilidad jurídica, material o por naturaleza.¹⁸⁴ Para el caso particular de la UCA, están establecidos procedimientos de contratación especiales basados en los principios de publicidad, igualdad de oferentes y libre competencia. En especial, para insumos médicos, a partir de 2009 se encuentra tipificada la excepción¹⁸⁵ de realizar compras directas “cuando existen razones justificadas de urgencia y riesgo para la salud humana”.

De acuerdo a lo expresado por la UCA y el MTOP en informes elaborados a propósito del presente informe, el marco legal se respeta en forma plena, es decir, cuando los contratos se adjudican por métodos distintos de la competencia abierta, se justifican conforme a los requisitos legales en la totalidad de los casos.

Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones. La información esencial sobre adquisiciones (planes de adquisiciones públicas, llamados a licitación, adjudicación de contratos y datos sobre la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones) se pone a disposición del público a través de medios adecuados con distinto grado de completitud, según sea el caso. La UCA reportó que los 4 componentes de información referidos por esta dimensión son reportados para el 90% de las operaciones (por valor), mientras que AGESIC (que administra el SICE) reportó que el acceso público puede garantizarse para la

¹⁸⁴ Art. 33 y 35 del TOCAF.

¹⁸⁵ Decreto 147/09.

totalidad de las operaciones, pero sólo en lo concerniente a dos componentes: llamados a licitación y adjudicación de contratos.

Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones. Las reclamaciones son examinadas por un órgano que:

- i. está integrado por profesionales expertos, que conocen el marco jurídico de las adquisiciones, y también cuenta con miembros que son representantes del sector privado y la sociedad civil, así como del gobierno;
- ii. no participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos;
- iii. no aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas;
- iv. sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones;
- v. ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones;
- vi. dicta decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones; y,
- vii. dicta decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).

No existe por el momento en Uruguay un órgano independiente para el examen de los reclamos en materia de adquisiciones, razón por la cual se opta por la calificación residual “D” para esta dimensión. Para la tramitación de reclamos se prevén en general dos instancias: una *administrativa*, ante el organismo involucrado que dictó el acto objeto del reclamo, y otra *jurisdiccional*, a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA). El proceso administrativo de reclamación cumple los literales iii) y iv), aunque no el ii). Por su parte, el proceso en el TCA cumple los puntos ii), iii) y iv). Debe aclararse, además, que el TOCAF en su art. 58 tipifica los reclamos en materia de adquisiciones pero sólo para casos que superen un determinado umbral, estipulado en cuatro veces el monto asignado a procesos de licitación pública nacional abreviada (en la actualidad aproximadamente USD 520.000), y de posible aplicación solamente durante la fase de vista de los expedientes, inmediatamente previa a la adjudicación.

La situación es similar para el caso particular de la UCA. Por un lado, el proceso administrativo de revisión de las adquisiciones no es independiente, dado que es precisamente esta Unidad la que realiza los procesos de compra y ejerce la voluntad de la administración en la materia, resolviendo la primera etapa de la tramitación de los reclamos. En caso de no llegarse a un acuerdo, existen dos tipos de recursos que pueden interponerse ante la UCA: uno de *revocación*, que resuelve la misma UCA, y otro *jerárquico* que resuelve el PE (facultad delegada en el MEF). Si continúa el reclamo, la parte afectada puede presentar su recurso ante el TCA, que es el órgano supremo decisor en la materia.

Indicador ID-20: Efectividad de los controles internos del gasto no salarial
Calificación General “B+”

Dimensión	Calificación
<i>Efectividad de los controles de los compromisos de gasto.</i> Se aplican controles amplios de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas (conforme hayan sido revisadas).	A
<i>Alcance, relevancia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno.</i> Otras normas y procedimientos de control interno comprenden un conjunto integral de controles, que son ampliamente entendidos, pero que en algunas esferas pueden ser excesivos (por ejemplo, por la duplicación de aprobaciones necesarias) y redundar en ineficiencias en el uso del personal y en demoras innecesarias.	B
<i>Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones.</i> El acatamiento de las normas es muy elevado y el uso indebido de procedimientos simplificados de emergencia es insignificante.	A

Efectividad de los controles de los compromisos de gasto. Las decisiones de gasto a cargo de los MDAs del Gobierno Central son registradas en el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG), que forma parte del SIIIF, y la concreción de las mismas prevé de un conjunto de secuencias contables para su control, que incluyen la etapa de “afectación preventiva” —reserva que se constituye de manera de asegurar las asignaciones presupuestales en caso de concretarse una operación—; y la de “compromiso” —registración como consecuencia de concretarse un acuerdo que reserva el uso del importe a utilizar—, ambas previas a la obligación o devengamiento del gasto en cuestión. En general, durante el período de análisis de este informe se han observado niveles de efectividad aceptables en cuanto al uso de controles de compromiso, lo cual ha contribuido a mantener los gastos dentro de los límites de las proyecciones de caja.¹⁸⁶

Alcance, relevancia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno. Existe en general un alto grado de acatamiento de los procedimientos de control interno dentro del ámbito del Gobierno Central, siendo sus principales actores el MEF —en particular a través de la CGN— y el mismo TC.¹⁸⁷ En particular, para dar curso a cada decisión de gasto por parte de los MDAs, se necesita la validación por parte de la figura de “contadores centrales”, nombrados para cada organismo de la estructura administrativa, y que actúan como funcionarios de la CGN con funciones delegadas del TC.¹⁸⁸ Finalmente, una vez validada la obligación del gasto en cuestión, el contador central coteja la documentación correspondiente con los importes liquidados o solicitados a pagar por la TGN. Cabe aclarar por último que la aplicación de este tipo de controles puede resultar en algunos casos excesiva, ya que se aplican para todo tipo de gastos, independientemente de su monto.

Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones. De acuerdo a lo estipulado en el TOCAF, el sistema de contabilidad pública deberá suministrar información presupuestaria, financiera, y patrimonial. En materia presupuestal se cumple debidamente con la registración de los ingresos de acuerdo a lo percibido y gastos de acuerdo a lo

¹⁸⁶ La efectividad de este tipo de controles ha permitido mantener la “deuda flotante” en los últimos años muy por debajo de los niveles del pasado (ver ID-4).

¹⁸⁷ En particular, figura entre las competencias del TC

¹⁸⁸ La obligación o devengamiento de cualquier gasto necesita de dos controles previos, denominados “verificación” e “intervención”, a cargo de los contadores centrales y de la gerencia financiera de los organismos incluidos en el Presupuesto Nacional.

obligado o devengado. En materia financiera se cumple en parte a través de la información presupuestal complementada por el registro de operaciones “extra-presupuestarias” o “extraordinarias” según se informan en las RC anuales.¹⁸⁹ Sin embargo, no existe por el momento una contabilidad patrimonial en el ámbito del Gobierno Central, a raíz de la no operatividad del Sistema de Información Contable (SIC) que forma parte del SIIF.

No obstante las limitaciones señaladas en cuanto a registración patrimonial, que son reflejadas en el análisis del indicador ID-25, puede afirmarse que existen —a través del SIIF y del sistema de compras estatales— controles efectivos al gasto no salarial del Gobierno Central en cuanto al procesamiento y registro de compromisos asumidos y obligaciones generadas, así como al pago de las mismas, y que el uso de procedimientos de emergencia fuera del marco previsto por la ley es de naturaleza excepcional.¹⁹⁰

Indicador ID-21: Efectividad de la auditoría interna
Calificación General “D+”

Dimensión	Calificación
<i>Alcance y calidad de la función de auditoría interna.</i> No existe una auditoría interna centrada en el seguimiento de temas sistémicos, o bien ésta es muy limitada.	D
<i>Frecuencia y distribución de los informes.</i> Los informes se ajustan a un calendario fijo y se distribuyen a la entidad auditada, el Ministerio de Hacienda y la entidad fiscalizadora superior.	A
<i>Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna.</i> Las recomendaciones de la auditoría interna (con algunas excepciones) suelen ignorarse.	D

Para ser efectiva, la función de la auditoría interna debe centrarse en dar cuenta de problemas sistemáticos relativos a: la confiabilidad e integridad de la información financiera y operacional, la eficacia y eficiencia de las operaciones, la salvaguarda de activos y, por último, el cumplimiento de las leyes, las reglamentaciones, los procedimientos y los contratos.

Alcance y calidad de auditoría interna. La función de auditoría interna del Gobierno Central del Uruguay se encuentra en un estado incipiente de desarrollo y presenta varias peculiaridades que merecen destacarse. En primer lugar, la Auditoría Interna de la Nación (AIN) depende jerárquicamente del MEF, y no directamente de la máxima autoridad del PE (Presidencia de la República). En segundo lugar, sólo un área de la AIN se dedica a la auditoría del sector público,¹⁹¹ ya que esta entidad tiene facultades y se dedica en buena medida a tareas de auditoría aplicadas sobre el ámbito del sector privado (sociedades anónimas, cooperativas).

¹⁸⁹ Este tipo de operaciones incluyen capitalizaciones del tesoro a bancos públicos, armado de fideicomisos, diferencias de precios en la colocación de bonos del tesoro respecto a su valor nominal, etc., que por su complejidad demandan el uso de técnicas contables más modernas y que contemplan aspectos patrimoniales.

¹⁹⁰ Previo al pago de cualquier erogación a través de la TGN se requiere el registro en el SIIF de todas las etapas del gasto. Para el caso de anticipos, (también vía TGN) debe registrarse la afectación, e interviene el TC en forma previa a la autorización del pago. Luego, al cancelarse el anticipo, se registran las restantes etapas en el SIIF.

¹⁹¹ Aproximadamente 40 empleados de la AIN (sobre un total de 180 existentes en marzo de 2011) estaban afectados a tareas de auditoría del sector público. Las otras tareas que desempeña este organismo con entidades del sector privado, y que insumen a la gran mayoría del personal a cargo, se encuadran dentro del rol de una Superintendencia de Sociedades, y por ende no se condicen con actividades de auditoría interna del sector público.

En tercer lugar, existen sólo casos esporádicos de auditorías internas institucionales (AIIIs) en el ámbito del Gobierno Central (ANEP, UDELAR e INAU); de hecho la mayoría de los ministerios y principales entes del Gobierno Central carecen de instituciones de este tipo, y las AIIIs existentes responden a la autoridad de la AIN sólo en cuanto al rol formal —según lo previsto por la legislación— de Superintendencia que reviste esta última. A raíz de ello, la naturaleza de la función de auditoría de la AIN, que puede ser aplicada a toda persona pública del Estado, abarcando PE, para-estatales y organismos del artículo 220 de la Constitución,^{192, 193} podría considerarse de tipo “externo” y no interno. En cuarto lugar, la AIN se concentra exclusivamente en la auditoría de procesos y reglamentaciones. De esta manera, el rol de esta institución —en lo concerniente al ámbito del sector público— complementa, aunque no en forma coordinada, y con un alcance significativamente menor, a las funciones de auditoría externa del TC y de la CGN, que son exclusivamente enfocadas sobre aspectos de carácter financiero (ver ID-26).

Por último, cabe mencionar que el Gobierno de Uruguay está trabajando, con la ayuda de la cooperación externa,¹⁹⁴ en mejorar el alcance y la función de auditoría interna, teniendo como referencia un modelo que parte de la transformación de la AIN en una Superintendencia, dedicada exclusivamente al ámbito del sector público y dependiente jerárquicamente de la Presidencia, actuando como órgano rector de AIIIs asignadas a cada uno de los 13 ministerios del PE (ver Sección 4).

Frecuencia y distribución de los informes. La AIN, respetando lo establecido en su normativa¹⁹⁵ publica semestralmente sus informes, con un rezago de 6 meses sobre el período considerado para la auditoría. Los informes se presentan en primer término a la entidad auditada, posteriormente se llevan a cabo según corresponda, ajustes en función del descargo correspondiente, y se envía luego al MEF que autoriza su publicación. Aunque los informes no se envían formalmente al TC, los mismos están disponibles al público en general a través del portal de internet de la AIN.¹⁹⁶

Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna. Los reportes de auditoría que elabora la AIN dentro del ámbito del PE suelen formular recomendaciones y sugerir medidas correctivas, pero no existe reglamentación formal ni se pudieron observar prácticas ad-hoc que comprueben un seguimiento sistemático de las mismas. En este sentido, la institución auditada no tiene la obligación de presentar a la AIN una respuesta (ni siquiera formal) a las recomendaciones, ni un plan de mejoramiento para implementar medidas correctivas.

3.5 Contabilidad, registración e información

¹⁹² Ley 16736/96, art. 47.

¹⁹³ La normativa deja fuera del alcance de la AIN a aquellos organismos con autonomía establecida constitucionalmente, tales como PJ, TC, TCA y Corte Electoral. Por lo tanto, los alcanzados por la AIN son los restantes organismos del artículo 220: ANEP, ASSE, UDELAR e INAU.

¹⁹⁴ Programa 2085/OC-UR “Programa de fortalecimiento de las unidades de control y de gestión presupuestaria”, financiado por el BID, actualmente en proceso de implementación.

¹⁹⁵ Ley 16736/96, art. 51.

¹⁹⁶ <http://www.ain.gub.uy>

Indicador ID-22: Puntualidad y periodicidad de la conciliación de cuentas
Calificación General “B+”

Dimensión	Calificación
<i>Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias.</i> La conciliación de todas las cuentas bancarias del gobierno central se lleva a cabo por los menos mensualmente a nivel global y pormenorizado, por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período.	A
<i>Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos.</i> La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período. Se traspasan los saldos no compensados de algunas cuentas.	B

La conciliación oportuna y frecuente de los datos de diferentes fuentes asegura que los informes financieros del gobierno sean confiables. En este sentido son fundamentales la conciliación de las cuentas bancarias y la conciliación y compensación de las cuentas de anticipos (pagos para los que no se han registrado gastos).

Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias. La CGN lleva a cabo un análisis diario de la información de los comprobantes diarios de ingresos o egresos correspondientes a todas las cuentas bancarias del Gobierno Central, así como un cierre mensual de dichos movimientos.

En el caso de las cuentas bancarias del Tesoro Nacional que integran la Cuenta Única Nacional (CUN),¹⁹⁷ se lleva a cabo una conciliación bancaria diaria y automatizada, a través del SIIF. Un mecanismo similar tiene lugar en el caso de las cuentas bancarias receptoras de fondos del financiamiento externo que el Tesoro mantiene en el BCU.

Por su parte, en el caso de otras cuentas bancarias mantenidas por distintos MDAs en el BROU,¹⁹⁸ que incluyen depósitos a plazo, a la vista, y también cuentas por “depósitos paralizados”,¹⁹⁹ dicha entidad bancaria envía diariamente información sobre movimientos en cada una de estas a través de medios informáticos que se cargan en el sistema de la CGN y se concilia con lo registrado por los distintos MDAs en el SIIF.²⁰⁰

Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos. Según lo expresado en el TOCAF, art. 114, “...todo funcionario o empleado, como así también toda persona física o jurídica que perciba fondos en carácter de recaudador, depositario o pagador o que administre, utilice o custodie otros bienes o pertenencias del Estado, con o sin autorización legal, está obligado a rendir cuenta documentada o comprobable de su versión, utilización o gestión...”, y según lo dispuesto en su art. 115 “...Ninguna suma podrá permanecer sin rendir cuenta durante más de dos meses posteriores al mes en que fue recibida...”.

De acuerdo a normativa señalada, los descargos en cuentas de fondos y valores deberán en todos los casos presentarse en primera instancia ante la CGN, y su descargo definitivo necesitará de la certificación por parte del TC, generalmente realizada a través de la figura del auditor o contador

¹⁹⁷ Se trata de 6 cuentas en total, 2 del BCU y 4 del BROU. Las mismas concentran todos los ingresos del Gobierno Central y todos los pagos realizados a través de la fuente de financiamiento “rentas generales” (ver ID-17).

¹⁹⁸ Se trata de unas 2.000 cuentas en total (ver ID-17).

¹⁹⁹ Corresponde a transferencias (al Tesoro) por parte instituciones financieras públicas y privadas a través de cuentas en el BROU que no han tenido movimientos en los últimos 5 años.

²⁰⁰ Cuando se presentan inconsistencias se verifican los movimientos bancarios con los comprobantes (extractos bancarios) que emite el BROU y que se envían diariamente a la CGN.

delegado, siendo éste el procedimiento habitual y aplicado en prácticamente la totalidad de los casos.²⁰¹ En aquellos casos (excepcionales) donde no se cumplen los requisitos de esta normativa, se informa debidamente sobre las irregularidades observadas en los reportes anuales de auditoría del TC.

Indicador ID-23: Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios
Calificación General “C”

Dimensión	Calificación
<p><i>Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo o en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades. Las encuestas especiales realizadas dentro de los tres últimos años han revelado el nivel de recursos recibidos en efectivo y en especie ya sea por las escuelas primarias o por las clínicas de atención primaria de salud de una parte importante del país, O BIEN por las unidades de prestación de servicios primarios a nivel de las comunidades locales en varios otros sectores.</i></p>	C

La disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios de primera línea, por ejemplo escuelas y establecimientos de salud, resulta fundamental para garantizar que los recursos se utilicen para sus fines específicos y que estas unidades no sufran demoras o reasignaciones injustificadas.

Aunque no pudo verificarse la realización de estudios sectoriales que recopilen en forma cabal información sobre recursos (ya sean en efectivo o en especie) transferidos y efectivamente percibidos por las unidades de prestación de servicios básicos del país durante los últimos años, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), creada tras la reciente reforma de salud pública (de 2007), formuló una apertura en el clasificador institucional del gasto que permite identificar los recursos financieros que administra cada centro de salud —hospital o centro auxiliar, según el caso que se trate— como unidad ejecutora.²⁰² En contraste con esta situación, la información sobre recursos administrados para la educación primaria se expone en forma agregada a nivel del Consejo que nuclea a los establecimientos escolares de este nivel educativo.

²⁰¹ Las rendiciones de cuentas de fondos y valores están regidas por los artículos 114 a 118 y 138 del TOCAF.

²⁰² Ver Anexo A.3.6, Gasto ejecutado de ASSE por centro de salud.

Indicador ID-24: Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

Calificación General “C+”

Dimensión	Calificación
<i>Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias.</i> La clasificación de los datos permite la comparación directa con el presupuesto original. La información abarca todos los rubros de las previsiones presupuestarias.	A
<i>Puntualidad de la presentación de informes.</i> Se preparan informes trimestralmente o con más frecuencia, y se presentan dentro de las cuatro semanas de finalizado el período.	A
<i>Calidad de la información.</i> Hay algunas inquietudes acerca de la precisión de los datos, que tal vez no se destaque necesariamente en los informes, pero esto no socava fundamentalmente su utilidad básica.	C

Este indicador se centra en los posibles defectos y/o virtudes del sistema de registración contable del Gobierno, de modo de poder evaluar su capacidad para presentar informes integrales y detallados acerca de la ejecución presupuestaria. Para la evaluación de este indicador es preciso tener en cuenta que, según lo dispuesto por la CR,²⁰³ si bien el presupuesto del Gobierno es quinquenal, su ejecución es de periodicidad anual (ver ID-1).

Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias. Los registros sobre la ejecución presupuestaria del Gobierno Central²⁰⁴ son consolidados en informes elaborados por la CGN en base a información alimentada por cada MDA en el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG), que forma parte del SIIF. La ejecución del gasto presentada por la CGN ostenta actualmente un grado de desagregación idéntico al que figura en el presupuesto quinquenal y las RC, con base en la clasificación administrativa (por incisos, ver ID-5), y comprende las etapas de afectación, compromiso y pago. De todos modos, debe tenerse presente que la comparación directa a lo largo del año entre los informes de ejecución y el presupuesto se ve afectada por la forma heterogénea de valuación que prevé la legislación para el ajuste de ciertas partidas a lo largo del quinquenio.

Puntualidad de la presentación de informes. Los informes de ejecución presupuestaria son preparados por la CGN con frecuencia mensual y publicados en internet, generalmente dentro de las 4 semanas posteriores al mes reportado.²⁰⁵

Calidad de la información. El amplio alcance del SEG y el uso de las etapas de compromiso y pago para la registración del gasto dentro de la órbita del Gobierno Central aseguran niveles aceptables de calidad de los datos referidos a la ejecución presupuestaria. Sin embargo, es conveniente señalar que se han verificado en años recientes algunas inconsistencias en la presentación de reportes de ejecución presupuestaria que han dificultado su comparación con las “asignaciones originales” presentadas en las respectivas RC. Dichas inconsistencias respondieron fundamentalmente a retrasos de la CGN para actualizar los reportes de ejecución presupuestaria

²⁰³ Art. 214.

²⁰⁴ Excluyendo al BPS.

²⁰⁵ <http://www.cgn.gub.uy/> utilizando el link “ejecución presupuestal” aparece la información presentada por mes desde el ejercicio fiscal 2004 en adelante.

(RC y reportes mensuales) ante cambios en la legislación que tuvieron un impacto presupuestario significativo.²⁰⁶

Indicador ID-25: Calidad y puntualidad de los estados contables anuales
Calificación General “D”

Dimensión	Calificación
<i>Completitud de los estados financieros.</i> No se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno, O BIEN falta información esencial en los estados financieros, O los registros financieros son tan deficientes que no permiten realizar una auditoría.	D
<i>Puntualidad en la presentación de los estados financieros.</i>	NA
<i>Normas contables empleadas.</i>	NA

Los estados financieros (también denominados estados contables) de cierre del ejercicio fiscal anual constituyen una herramienta indispensable para asegurar la transparencia del sistema de gestión de las finanzas públicas. De acuerdo a los criterios evaluados por este indicador, dichos estados financieros deben incluir información completa sobre ingresos, gastos, activos y pasivos financieros del Gobierno Central. El indicador considera además aspectos sobre puntualidad en la elaboración de los estados financieros y sobre la calidad de sus registros.

Completitud de los estados financieros. En Uruguay no se prepara anualmente un informe consolidado sobre los estados contables y financieros del Gobierno Central.²⁰⁷ El informe más abarcativo en este sentido de acuerdo a las prácticas vigentes del país son las Rendiciones de Cuenta Anuales (RC), que informan sobre la evolución de las finanzas públicas en relación a lo previsto por el presupuesto quinquenal y sus modificaciones autorizadas en el marco de la ley para el año que se considere. Las RC se basan fundamentalmente en criterios de registración presupuestal, es decir, registran esencialmente ingresos y gastos,²⁰⁸ y su alcance es parcial (no se incluye al BPS).²⁰⁹

No obstante lo señalado, cabe aclarar que hoy se dispone de información financiera mensual que consolida ingresos y gastos del Gobierno Central (incluyendo BPS), aunque esta información se divulga por el momento sólo con fines informativos,²¹⁰ al no estar regulada por la normativa vigente, ni estar sujeta a la auditoría por parte del TC.

Puntualidad de la presentación de los estados financieros. Pese a no existir un informe consolidado sobre los estados contables y financieros del Gobierno Central, la mayoría de los organismos del sector público uruguayo se someten a auditoría externa por parte del TC

²⁰⁶ Específicamente, el caso relacionado con la incorporación del “inciso 29” (ASSE), en 2008 (ver ID-2).

²⁰⁷ En contraposición a lo dispuesto en los artículos 89, 90 y 91 del TOCAF. Según la letra del art. 89 “La Contaduría General de la Nación será el órgano responsable del sistema de contabilidad integrado” y, como tal, tendrá entre sus cometidos: “registrar las operaciones de la Tesorería General de la Nación y centralizar los registros de la Hacienda Pública”; y “formular los balances de situación o generales que demuestren la gestión de la Hacienda Pública y las fuentes de usos y fondos del sector público”.

²⁰⁸ La contabilidad patrimonial, requerida según lo establecido en el art. 81 del TOCAF, referido a la ley 15903/87, continúa siendo una asignatura pendiente. Sin embargo, cabe destacar la existencia de cuadros con información parcial sobre activos y pasivos financieros a fin de año, reportados por la TGN en las RC de 2009 y 2010, respectivamente (ver Tomo I – “Notas al Estado de Situación del Tesoro”).

²⁰⁹ Las RC se refieren al PL, PE y organismos del art. 220 de la CR. Estos dos últimos (PE y art. 220) definen el alcance del presupuesto quinquenal.

²¹⁰ La información disponible permite una consolidación mayor aún —aunque sólo a nivel de balance, sin detallar ingresos y gastos— que incluye además Empresas Públicas, Banco Central, Banco de Seguros del Estado y Gobiernos Departamentales. Ver www.mef.gub.uy/indicadores.php.

generalmente en forma regular y periódica. En particular, respetando la normativa vigente, las RC anuales son remitidas al ente auditor como máximo el 30 de junio de cada año,²¹¹ es decir, no más allá de los 6 meses de finalizado el ejercicio. Por su parte, los estados contables y financieros del BPS deben ser enviados al TC antes del 31 de mayo de cada año,²¹² situación que no se ha verificado en forma estricta en 2009,²¹³ pero que se encuentra dentro de los límites de la calificación “B” prevista para esta dimensión.

Normas contables utilizadas. Uruguay no utiliza por el momento prácticas contables homogéneas entre distintos agregados del sector público y en línea con estándares internacionales ni aún con la legislación nacional. En particular, dentro del universo del Gobierno Central, la contabilidad pública se basa en un sistema de registración de ingresos de acuerdo a lo “percibido” en cualquiera de las cuentas receptoras de recursos del Estado, y de registración de gastos acuerdo a su devengamiento. En contraste con lo establecido en el art. 81 del TOCAF, referido a la Ley 15903/87, dicha contabilidad no incluye registración de naturaleza patrimonial.

3.6 Escrutinio y auditoría externos

Indicador ID-26: Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa
Calificación General “D+”

Dimensión	Calificación
<i>Alcance / naturaleza de la auditoría realizada.</i> Por lo menos anualmente se hace una auditoría de las entidades del gobierno central responsables de por lo menos el 75% del gasto total, que abarca, como mínimo, ingresos y gastos. Se realiza una amplia gama de auditorías financieras, que por lo general se ajustan a normas de auditoría, centrándose en problemas significativos y sistémicos.	B
<i>Puntualidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo.</i> Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo dentro de los cuatro meses después de finalizado el período en estudio y, en el caso de los estados financieros, dentro de los cuatro meses después de su recepción por la oficina de auditoría.	A
<i>Evidencia del seguimiento de las recomendaciones de auditoría.</i> Hay escasas pruebas de que haya una respuesta o un seguimiento.	D

El TC es la institución auditora suprema (IAS) del Uruguay, cuenta con autonomía funcional y elabora su propio presupuesto, según las atribuciones otorgadas por la Constitución Nacional, y sus competencias, reglamentadas también por esta ley suprema,²¹⁴ abarcan la fiscalización de la ejecución presupuestal y de la gestión financiera de todos los organismos públicos. De este modo, el TC es el órgano encargado de dictaminar e informar sobre presupuestos, intervenir preventivamente en gastos y pagos conforme a las normas y al sólo efecto de certificar su legalidad, dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas, presentar a la Asamblea General Legislativa la “Memoria Anual” sobre la rendición de cuentas, y de intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado.

²¹¹ Art 214 de la CR.

²¹² Ordenanza 75 del TC.

²¹³ Los estados contables (activos y pasivos) de 2009 fueron remitidos al TC el 15 de marzo de 2010, pero los estados financieros (de ejecución presupuestal) recién el 15 de junio del mismo año.

²¹⁴ Art. 210, 211 y 228 de la Constitución Nacional.

Alcance / naturaleza de la auditoría realizada. La tarea de auditoría externa que lleva a cabo el TC es de carácter estrictamente financiero, y comprende ingresos y gastos referidos al sector público consolidado, es decir: Gobierno Central, Empresas Públicas, Sector Público Financiero, Departamentos, e incluso entes para-estatales.^{215,216} Los dictámenes de auditoría expedidos por el TC son múltiples, al no existir un informe consolidado anual sobre los estados contables y financieros (ver ID-25), y en todos los casos se reportan al Parlamento y se basan en normas de auditoría aceptadas de acuerdo a estándares internacionales (INTOSAI, NIA). En particular, el TC audita cada año la RC y Balance de Ejecución Presupuestal, y remite su informe al Parlamento. Lleva a cabo además una síntesis que consolida la información según lo actuado en la “Memoria Anual”, y su Informe Complementario, que están disponibles en internet.²¹⁷

Puntualidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo. La gran mayoría de informes de auditoría que elabora el TC se refieren exclusivamente a balances de ejecución presupuestal, y son complementados por informes sobre estados financieros-contables remitidos por empresas y entes financieros del Estado. A los efectos de la metodología PEFA, en todos los casos se trata de auditoría sobre “estados financieros” del ejercicio. Debe aclararse además que a los efectos de la remisión de balances, el universo del Gobierno Central puede desglosarse en dos grupos: (i) “Administración Central” (básicamente ministerios del PE y algunos organismos del art. 220 de la CR), y (ii) BPS y Dirección General de Casinos, que presentan sus estados financieros anuales al TC en forma individual.

El Cuadro 3.6.1 presenta una síntesis de los plazos que demandó al ente auditor la aprobación y remisión al Parlamento de los distintos informes, calculados a partir del momento de su recepción, durante el ejercicio 2009.²¹⁸ Allí pueden observarse los plazos insumidos para la remisión de informes auditados: sobre los estados financieros demandó (en promedio) 2,4 meses para el Gobierno Central, y 4 meses (en promedio) para el sector público consolidado.

²¹⁵ En este último caso se trata de “organismos, servicios o entidades que perciban fondos públicos o administren bienes del Estado” (art. 138 del TOCAF).

²¹⁶ En el caso de las empresas públicas y el SPF la auditoría incluye además la consideración de activos y pasivos, lo cual no es factible para el caso del Gobierno Central y demás entes del sector público, que presentan un balance de ejecución presupuestal sin incluir aspectos patrimoniales, en contraste con lo establecido en el art. 81 del TOCAF, referido a la Ley 15903/87, y en la Ordenanza del TC 81/02.

²¹⁷ <http://www.tcr.gub.uy/>

²¹⁸ Esta información puede verificarse en sitio web del Tribunal: <http://www.tcr.gub.uy/>, accediendo al link “resoluciones”.

Cuadro 3.6.1: Informes de auditoría del TC. Plazos para su aprobación y remisión al Parlamento Nacional — Ejercicio fiscal 2009 (en meses)

Entidad	Plazo transcurrido (meses) ¹¹
I. Gobierno Central (promedio)	2,4
a) Administración Central	1,1
b) Otros organismos del Gobierno Central (promedio) ¹²	3,7
II. Sector Público Financiero (promedio)	5,2
a) BCU	6,1
b) BROU	5,0
c) Otros (promedio) ¹³	4,4
III. Empresas Públicas y otros entes autónomos (promedio)	5,4
a) ANCAP	4,1
b) UTE	3,2
c) ANTEL	10,5
d) Otros (promedio)	3,7
IV. Gobiernos Departamentales (promedio)	3,9
V. Paraestatales (promedio)	3,0
Promedio general¹⁴	4,0

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el TC.

¹¹ Medido entre la fecha de recepción y aprobación / remisión al Parlamento por parte del TC. Para aquellas entidades que presentaron al TC tanto Estado Financiero como Ejecución Presupuestal se consideró el promedio de los intervalos transcurridos entre la fecha de recepción y la remisión de cada informe.

¹² Incluye Banco de Previsión Social (BPS), Dirección General de Casinos, Cámara de Senadores, Cámara de Representantes, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

¹³ Incluye Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios (FGDB), Corporación de Protección del Ahorro Bancario (COPAB), Banco de Seguros del Estado (BSE) y Agencia Nacional de la Vivienda (ANV).

¹⁴ Sobre un total de 121 informes de auditoría.

Evidencia sobre el seguimiento de las recomendaciones de auditoría. El ente auditor externo no lleva a cabo actividades relacionadas al seguimiento de sus recomendaciones u observaciones.

Indicador ID-27: Escrutinio de la ley de presupuesto anual por parte del Poder Legislativo
Calificación General "NA"

Dimensión	Calificación
<i>Alcance del examen por parte del Poder Legislativo.</i>	NA
<i>Medida en que los procedimientos del Poder Legislativo están bien establecidos y son respetados.</i>	NA
<i>Suficiencia del tiempo que tiene el Poder Legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto.</i>	NA
<i>Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el Poder Legislativo.</i>	NA

El Poder Legislativo (PL) tiene la facultad de autorizar el gasto del gobierno, ejercida mediante la aprobación de la ley quinquenal de presupuesto y ajustada mediante leyes anuales de RC y otros mecanismos legales a lo largo del quinquenio.²¹⁹ El ejercicio de dicha facultad no es efectivo si el PL no examina y debate minuciosamente estas leyes, lo que socavaría la rendición de cuentas del gobierno frente al electorado. La efectividad de este escrutinio se determina a través de la

²¹⁹ El análisis de este indicador ID-27 y el siguiente (ID-28) se refiere a los proyectos de ley de presupuesto quinquenal y respectivas RC anuales, que incluyen al PE y a los organismos del art. 220 de la CR.

evaluación de su alcance, sus procedimientos internos, su correcta implementación dentro de los tiempos establecidos, y las reglas que determinan las modificaciones del presupuesto. La ausencia de una ley anual de presupuesto constituye un rasgo distintivo del marco de gestión de finanzas públicas en Uruguay, el cual impide otorgar una calificación a este indicador en el sentido usual; de allí la decisión de otorgar en este caso la calificación global “no aplicable” (NA).

Alcance del escrutinio por parte del Poder Legislativo. El alcance del escrutinio que lleva a cabo el PL del proyecto de ley quinquenal de presupuesto, suele ser de naturaleza parcial, debido a las limitaciones del Parlamento en cuanto a su capacidad técnica de análisis sobre asuntos económicos y financieros. El Parlamento no cuenta de hecho con herramientas institucionales, instalaciones, recursos humanos calificados, etc., necesarios para el tratamiento a fondo —a nivel técnico— de temas presupuestarios, lo que lleva a que en la práctica exista un sesgo hacia la consideración de aspectos políticos, y que los bloques partidarios acudan frecuentemente a la contratación de asesorías externas.²²⁰

Este tipo de limitaciones se mantienen lógicamente para el caso de la consideración de leyes anuales de RC, que constituyen el principal mecanismo de actualización y modificación de la ley quinquenal. Además, como fue señalado en varias otras partes de esta evaluación, el PE eleva dentro de las RC anuales referidas a cada ejercicio (pasado) las modificaciones al presupuesto quinquenal para el ejercicio fiscal siguiente, pero *sólo en lo referido a su base legal*, es decir, sin aportar información cuantitativa que indique el impacto estimado de dichos cambios legales sobre los ingresos y el gasto público de acuerdo a su clasificación tradicional por incisos de tipo administrativo.

No obstante estas limitaciones, que transforman al presupuesto quinquenal en el único ejercicio presupuestal propiamente dicho remitido por el PE al PL durante todo el período de Gobierno, cabe señalar que la transparencia y rendición de cuentas en lo que hace a las finanzas públicas del Gobierno Central están garantizadas año tras año a través de las mismas leyes de RC, que consisten —como su nombre lo indica— fundamentalmente en una rendición ex post del uso de los recursos del Estado, y además incluyen en su documentación anexa, indicaciones sobre las principales iniciativas de política del Gobierno, incluyendo en varios casos la estimación plurianual de su impacto.²²¹

Medida en que los procedimientos del Poder Legislativo están bien establecidos y son respetados. Los procedimientos del PL para la revisión del presupuesto y sus respectivas rendiciones de cuenta están claramente establecidos en la CR y normativa reglamentaria. Al momento del tratamiento de los respectivos proyectos de ley, cada cámara designa una comisión, de Hacienda, integrada por la comisión de Presupuesto, encargada a tal efecto. La cámara receptora del proyecto de ley —usualmente Cámara de Diputados— generalmente recibe la presentación global del presupuesto y su fundamentación por parte de las máximas autoridades del MEF y la OPP, sin perjuicio a que los legisladores puedan solicitar requerimientos específicos de información al PE en cualquier momento durante el proceso de análisis del proyecto de ley. Luego, y a través de una agenda específica preparada por las comisiones de Hacienda y Presupuesto, dicha cámara recibe a las principales autoridades de los respectivos organismos involucrados en el

²²⁰ A modo de ejemplo, cabe señalar que la introducción del clasificador programático del gasto público en la elaboración del presupuesto quinquenal 2010-2014 no fue un tema considerado durante el proceso de revisión-aprobación de la ley por parte del PL, según pudo constatar en la misión de terreno de esta evaluación.

²²¹ Sin embargo, como se explica en el indicador ID-6, dichas estimaciones son referidas a períodos anteriores, no a futuro.

presupuesto nacional, incluyendo a organizaciones sociales que solicitan audiencia para exponer sus apreciaciones sobre las disposiciones del proyecto de ley.

Culminada esta etapa, se prosigue con la discusión del articulado del proyecto de ley, terminada la cual, se conforma una sub-comisión, con representación de todos los partidos políticos, que se encarga de negociar la eventual introducción de artículos sustitutivos y/o aditivos. Finalmente, la cámara receptora del proyecto vota en comisión el proyecto, y eleva el mismo con un informe al plenario de la cámara para su aprobación y traspaso a la segunda cámara o cámara revisora, en la cual se reiteran todos los procedimientos descriptos.

Suficiencia del plazo para que el Poder Legislativo brinde una respuesta a las propuestas detalladas de presupuesto. Para el tratamiento y análisis de la ley de presupuesto quinquenal y de las rendiciones anuales de cuentas, cada cámara del Parlamento cuenta con un plazo de 45 días, según lo dispuesto en el art. 217 de la Constitución, plazo que podrá extenderse hasta 30 días más en caso que el proyecto aprobado por una de las cámaras fuera modificado por la otra (art. 218 de la Constitución). Además, cuando el proyecto aprobado por una de las Cámaras fuera modificado por la otra Cámara, la Cámara que originalmente lo aprobó, deberá pronunciarse sobre las modificaciones en un plazo de 15 días, transcurridos los cuales o rechazadas las modificaciones el proyecto pasará a la Asamblea General, la que debe pronunciarse en un plazo de 15 días (art. 218 de la Constitución).

Existencia de normas para modificaciones del presupuesto del año en curso sin aprobación previa del Poder Legislativo. La legislación vigente otorga un escaso margen al PE para la modificación de las partidas presupuestadas durante el ejercicio fiscal en curso sin la aprobación previa del PL. Dentro de este marco legal, que es respetado en todos los casos: (i) el gasto público dispuesto en el presupuesto puede aumentarse sólo a través de leyes específicas; (ii) los gastos entre incisos de la clasificación administrativa —por ejemplo, entre dos ministerios—, solo podrán alterarse²²² en caso que persigan objetivos comunes, y mediando un acuerdo entre los respectivos ministros, además del aval del MEF, de la OPP o la CGN —según se trate de gastos de inversión o de funcionamiento, respectivamente—, y a su vez se debe dar cuenta de lo actuado al TC y al Parlamento.

²²²“Trasposiciones de créditos presupuestales”, de acuerdo a la jerga legal (ver ley 17930/05, art. 43).

Indicador ID-28: Escrutinio de los informes de los auditores externos por parte del Poder Legislativo

Calificación General “D+”

Dimensión	Calificación
<i>Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del Poder Legislativo (en el caso de informes recibidos dentro de los tres últimos años). El poder legislativo no realiza un examen de los informes de auditoría o bien tarda más de 12 meses en terminarlo.</i>	D
<i>Alcance de las audiencias realizadas por el Poder Legislativo acerca de las principales conclusiones. Ocasionalmente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones; dichas audiencias comprenden sólo a algunas de las entidades auditadas o a veces se llevan a cabo únicamente con funcionarios del Ministerio de Hacienda.</i>	C
<i>Recomendación de medidas por parte del Poder Legislativo y su ejecución por el Poder Ejecutivo. El poder legislativo no formula recomendaciones.</i>	D

El Poder Legislativo suele ejercer un rol clave en el escrutinio de la ejecución del presupuesto que oportunamente ha aprobado, frecuentemente a través de una o más comisiones que examinan los informes de los auditores externos e interpelan a las partes responsables respecto de las conclusiones de dichos informes. En Uruguay, según lo disponen la Constitución y el TOCAF, el Parlamento recibe anualmente una serie de informes de auditoría externa emitidos oportunamente por el TC, incluyendo aquel referido a la rendición anual de cuentas y balance presupuestario (ver ID-26), pero no cuenta con comisiones dedicadas a su análisis, ni tampoco se ve sujeto a plazos prefijados para revisar y expedirse sobre los mismos.

Puntualidad del escrutinio de los informes de auditoría por parte del Poder Legislativo. De acuerdo a las normas vigentes, el PL no se expide ni dictamina sobre los informes de auditoría que recibe del TC, lo cual representa una limitación del sistema de control del Uruguay.²²³

Alcance de las audiencias realizadas por el Poder Legislativo acerca de los principales hallazgos. Sin perjuicio de las limitaciones señaladas más arriba, el PL cuenta con atribuciones para interpelar —de acuerdo a su voluntad— a las partes responsables respecto de las conclusiones de los informes de auditoría del TC. En particular, según pudo corroborarse a raíz del presente informe, el Parlamento recibió junto a la RC del año 2009 tres observaciones del TC referidas a prácticas de registración por parte de la CGN²²⁴ que según el órgano auditor significaron una “subvaluación del déficit fiscal”. A raíz de estas observaciones existieron numerosas discusiones parlamentarias, varias de las cuales incluyeron la convocatoria de autoridades del MEF,²²⁵ y cuyos resultados fueron reflejados en los informes —en mayoría o minoría— de la

²²³ Ver Umansky (2006): “Dado el escaso uso que el Legislativo hace de los competentes informes del Tribunal de Cuentas, el Parlamento en muchos casos depende de la información del Ejecutivo con lo que su capacidad para la toma de decisiones se ve seriamente limitada”.

²²⁴ En el dictamen del TC sobre la RC de 2009 figuran 3 observaciones que justifican la opinión adversa de este organismo sobre el Estado de Resultados Consolidado Neto de 2009, y que se relacionan con la ausencia de registro de pasivos del Tesoro Nacional a raíz de una ley que transfiere a este último activos y pasivos del BHU; una operación de capitalización del BCU; y una diferencia de valuación relacionada con una deuda contraída por el PE con el BCU.

²²⁵ En esa oportunidad, el Ministro de Economía y la Contadora General de la Nación fueron convocados a las Comisiones de Hacienda de Diputados y Senadores.

Cámara Baja, así como en todas las actas de las discusiones en Comisión o en plenario de ambas cámaras.²²⁶

Recomendación de medidas por parte del Legislativo y su implementación por parte del Ejecutivo. El Poder Legislativo no formula recomendaciones al PE sobre la base de las conclusiones de auditoría que recibe del TC.

3.7 Prácticas de donantes

Debido a su grado relativamente avanzado de desarrollo económico y social, y a su potestad de colocar deuda soberana en mercados internacionales —siendo de hecho una de las pocas economías de la región que obtuvieron el “grado de inversión” otorgado por las calificadoras de riesgo internacionales— el tamaño relativo de la ayuda financiera externa otorgada al Uruguay a través de Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y Donantes en Uruguay es acotado.²²⁷ El enfoque utilizado para abordar los indicadores D-1 a D-3 estuvo basado en las prácticas de gestión Gobierno-donantes observadas durante los últimos años, teniendo en cuenta especialmente tres instituciones, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y la Comisión Europea, que cumplen un rol clave en cuanto a la cooperación externa que recibe el Uruguay y además forman parte del Grupo de Trabajo que coordina el presente informe.

Indicador D-1: Previsibilidad del apoyo directo al presupuesto
Calificación General “D+”

Dimensión	Calificación
<i>Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis semanas antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al poder legislativo.</i> La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 5% inferior al previsto en no más de uno de los tres últimos años.	A
<i>Puntualidad en el curso del ejercicio de los desembolsos del donante (cumplimiento de las estimaciones trimestrales totales).</i> No se cumple con los requisitos para recibir por lo menos la calificación C.	D

El apoyo presupuestario directo (APD) en Uruguay está constituido por toda la ayuda externa proporcionada a la Tesorería en apoyo del presupuesto público en general (apoyo presupuestario general) o para sectores específicos, generalmente a través de préstamos “sectoriales” o “de apoyo a la implementación de políticas”. Este indicador mide las diferencias anuales entre los montos del apoyo presupuestario recibido efectivamente, con respecto a aquél eventualmente programado por el Gobierno en coordinación con los IFIs y donantes.

Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis semanas antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al PL. En términos generales se pudo observar que el Gobierno, fundamentalmente a través de la Unidad de Gestión de Deuda Pública (UGDP) del MEF, y de la OPP para el caso de donaciones, pudo trabajar en forma coordinada con los principales agentes de cooperación financiera internacional para lograr un grado aceptable de previsibilidad en cuanto

²²⁶ Existieron incluso numerosos reportes de la prensa sobre este tema.

²²⁷ Aproximadamente 0,9% del gasto total ejecutado del Gobierno Central en 2010.

a la gestión de operaciones de APD, acordando montos y condiciones en forma previa, y logrando niveles de desembolso similares a los previstos.²²⁸

Durante el período 2008-2010 se observaron sólo 6 operaciones de este tipo. Una de ellas consistió en un programa plurianual de la CE (donación de USD 11,1 millones).²²⁹ En este caso fue posible contar con información detallada sobre montos previstos por la CE y acordados con el Gobierno durante la fase previa a cada ejercicio fiscal, y compararlos con los desembolsos efectivos de cada año. En el Cuadro 3.7.1 se puede observar que esta operación logró desembolsar de acuerdo a lo previsto en sus primeros dos años, situación que se interrumpe debido a demoras registradas en el cumplimiento de las condicionalidades previstas para la etapa final (2010).

De todos modos, para una correcta interpretación de este resultado se recomienda además tener en cuenta, por un lado, el bajo monto relativo de la operación, que se traduce en un impacto macro-fiscal prácticamente nulo, y por otro, el hecho de que este tipo de ayuda financiera no reembolsable no se registra por el momento en el presupuesto del Gobierno Central.²³⁰

Otras 2 operaciones de APD observadas durante el período consistieron en dos préstamos programáticos para el desarrollo de políticas otorgados por el Banco Mundial, por un monto agregado de USD 500 millones, y orientados a promover el desarrollo de 3 áreas específicas: (i) reforma impositiva; (ii) clima de negocios y mercados de capitales; y (iii) sistema de protección social. Como se observa en el Cuadro 3.7.1, los desembolsos efectivos de estas operaciones coincidieron en todos los casos con las provisiones reflejadas en los créditos presupuestarios acordados entre el Banco y el Gobierno durante el trienio analizado.

Por último, las restantes 3 operaciones de APD consistieron en sendos préstamos de rápido desembolso otorgados por el BID al MEF, por un monto total desembolsado en el trienio de USD 485 millones.

²²⁸ A diciembre de 2011 se encontraba en proceso de formalización la creación de un área de gobierno para la vinculación con organismos multilaterales.

²²⁹ DCI-ALA/2008/18-040 – “Uruguay Innova”, por un monto de EUR 8 millones.

²³⁰ No se registra en el Presupuesto por disposición legal, pero se registra en el SIIF, según el art. 47 de la ley 17930/05 “...En relación a las fuentes de financiamiento cuyos ingresos y gastos no integren el resultado presupuestal, fondos de terceros, donaciones y legados, la CGN instruirá la forma de contabilizar la ejecución de los mismos y la periodicidad de las correspondientes rendiciones de cuentas”. (ver ID-7, dim ii). Debe aclararse que la contraparte de fondos provista por el Gobierno para este programa (en total EUR 4,5 millones), está registrada dentro de las modificaciones efectuadas al presupuesto quinquenal.

Cuadro 3.7.1: Apoyo Presupuestario Directo — Desembolsos previstos y efectivos (2008-2010) (en millones de USD)

Operación	Año 2008			Año 2009			Año 2010			TOTAL trienio		
	previsto	real	% ejec.	previsto	real	% ejec.	previsto	real	% ejec.	previsto	real	% ejec.
<i>Donación UE</i>												
- Innova	5,9	5,9	100%	2,8	2,8	100%	2,3	-	0%	11,1	8,7	79%
<i>Préstamos BM</i>												
- 7452 ¹	100,0	100,0	100%							100,0	100,0	100%
- 7667 ²				400,0	400,0	100%				400,0	400,0	100%
<i>Préstamos BID</i>												
- 1652, 1840 y 2133 ³	200,0	200,0	100%	285,0	285,0	100%				485,0	485,0	100%
Totales	305,9	305,9	100,0%	687,8	687,8	100,0%	2,3	-	0,0%	996,1	993,7	99,8%

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por CE y BM.

¹ Primer Préstamo Programático de Implementación de Reformas y Desarrollo de Políticas (PRIDPL-I).

² Segundo Préstamo Programático de Implementación de Reformas y Desarrollo de Políticas (PRIDPL-II).

³ Son 3 préstamos de rápido desembolso otorgados al MEF.

Puntualidad en el curso del ejercicio de los desembolsos del donante (cumplimiento de las estimaciones trimestrales totales). Esta dimensión recibe la calificación más baja debido a que IFIs y Donantes no generan información cuantitativa sobre previsiones y desembolsos con frecuencia trimestral, haciendo imposible su medición.²³¹ De todos modos, es preciso aclarar que este tipo de ayuda financiera (APD) representaba en Uruguay sólo un 2,5% del gasto presupuestado,²³² y según se pudo verificar a través de entrevistas a funcionarios del Banco Mundial y del MEF que los desembolsos asociados a este tipo de operaciones —que se ejecutan a través de un solo “tramo” o pago— no sufrieron en ningún caso demoras considerables dentro del año respecto de lo programado por el Gobierno con la institución prestataria.

Indicador D-2: Información financiera provista por los donantes para presupuestación e información sobre proyectos y programas de asistencia
Calificación General “D+”

Dimensión	Calificación
<i>Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes para el apoyo al proyecto.</i> Por lo menos la mitad de los donantes proporcionan estimaciones presupuestarias completas de los desembolsos de ayuda para proyectos para el ejercicio siguiente del gobierno al menos tres meses antes de iniciarse dicho ejercicio. En las estimaciones se puede usar la clasificación de los donantes, que tal vez no sea coherente con la clasificación presupuestaria del Gobierno.	C
<i>Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos con fines de apoyo para proyectos.</i> Los donantes no presentan, dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 50% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa.	D

²³¹ Desde enero de 2011, el BID reporta información mensual al MEF sobre previsiones y desembolsos efectivos.

²³² Según el valor promedio reportado en las RC de 2008, 2009 y 2010.

Para la evaluación de este indicador se tomó como referencia la información sobre programas de asistencia financiera del BID, BM y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF),²³³ excluyendo las operaciones de APD consideradas en D-1 y la asistencia no reembolsable (donaciones) que en general no se registra en el presupuesto quinquenal ni en las rendiciones de cuenta anuales.

Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos. Según se pudo verificar, las principales instituciones de cooperación externa que asisten financieramente al país a través de proyectos trabajan con proyecciones y estimaciones propias sobre el desembolso de sus operaciones, elaboradas a través de informes anuales o multianuales, y también a través de los denominados “planes operativos anuales” vinculados a proyectos en proceso de ejecución; es decir, se suele utilizar formatos que difieren de la clasificación presupuestaria del Gobierno. Dicha información suele presentarse tres meses antes de iniciarse el ejercicio fiscal anual siguiente, y en algunos casos con mayor anticipación. El Cuadro 3.7.2 ilustra sobre el grado de precisión de dichas estimaciones para el trienio 2008-2010.

Cuadro 3.7.2: Comparación entre presupuesto y ejecución de proyectos de financiamiento externo (2008-2010) (en millones de USD)

°	Año 2008			Año 2009			Año 2010			TOTAL trienio		
	previsto	real	% ejec.	previsto	real	% ejec.	previsto	real	% ejec.	previsto	real	% ejec.
BID	298,4	337,7	113,2%	500,2	477,3	95,4%	187,4	89,5	47,8%	986,0	904,5	91,7%
BM	49,5	48,6	98,2%	48,5	45,6	94,0%	49,2	37,3	75,8%	147,2	131,5	89,3%
CAF	29,0	117,3	404,5%	391,0	325,1	83,1%	74,0	32,8	44,3%	494,0	475,2	96,2%
Total	376,9	503,6	133,6%	939,7	848,0	90,2%	310,6	159,6	51,4%	1627,2	1511,2	92,9%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por las IFIs

Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de sus flujos efectivos con fines de apoyo para proyectos. No se encuentra por el momento institucionalizado un mecanismo o cronograma establecido para que IFIs y donantes proporcionen al Gobierno informes trimestrales sobre sus desembolsos relacionados con proyectos. Pese a esta limitación, que en parte tiene que ver con la baja incidencia cuantitativa de este tipo de financiamiento en términos agregados, es oportuno señalar que los principales agentes de la cooperación externa del país mantienen bases de datos actualizadas de ejecución de todas sus operaciones, lo cual permite llevar a cabo comparaciones con las rendiciones de cuenta del gasto público financiado con crédito externo.

Indicador D-3: Proporción de la asistencia gestionada mediante el uso de procedimientos nacionales (sistemas del país)
Calificación General “D”

Dimensión	Calificación
Proporción general de los fondos de ayuda al Gobierno Central que se manejan mediante procedimientos nacionales. Menos del 50% de los fondos de ayuda al Gobierno Central se manejan mediante procedimientos nacionales.	D

Este indicador tiene como objetivo establecer la proporción global de los fondos de asistencia (préstamos y donaciones externos) para el Gobierno Central que son administrados a través del uso de los sistemas del país.

²³³ Las operaciones de crédito de estas tres instituciones representan alrededor más del 50% del financiamiento externo del país a través de préstamos que financian proyectos (excluyendo operaciones de APD).

El Anexo A.3.7 presenta una síntesis de las prácticas vigentes en Uruguay en cuanto al uso de sistemas del país, diferenciando varias etapas. Allí puede observarse que la utilización frecuente de dichos sistemas se limita a la función de auditoría externa (vía TC), y —exceptuando el caso de las donaciones— a las etapas de registración financiera del gasto —compromiso, obligación y pago, vía SIIF— mientras que las etapas relacionadas con la registración contable, los procedimientos de adquisiciones, así como la presentación de informes, suelen efectuarse generalmente conforme a procedimientos específicos regulados y controlados por el IFI / donante que otorga el financiamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con la intención de obtener un cálculo estimativo sobre la proporción de fondos externos que fueron administrados a través del uso de los sistemas del país durante el último trienio (2008-2010), se calculó el cociente resultante entre la suma de los desembolsos asociados a las 6 operaciones de APD consideradas para el indicador D-1, y el monto global desembolsado en concepto de préstamos y donaciones durante ese período por las tres instituciones consideradas para el análisis (BID, BM y CE). Dicha proporción ascendía a 33,2%, como se ilustra en el Cuadro 3.7.3.

Cuadro 3.7.3: Proporción de ayuda externa administrada mediante sistema país (2008-2010) (en millones de USD)

	Año 2008		Año 2009		Año 2010		Total 2008-2010	
	Monto	en %	Monto	en %	Monto	en %	Monto	en %
Apoyo Presupuestario Directo ^{\1}	106,1	21,5%	403,1	43,0%	-	0,0%	509,2	33,2%
Resto de préstamos y donaciones ^{\2}	386,9	78,5%	532,9	57,0%	104,3	100,0%	1.024,1	66,8%
Total	493,0	100,0%	936,0	100,0%	104,3	100,0%	1.533,3	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a información sobre desembolsos suministrada por IFIs y donantes.

\1 Préstamos 7452 y 7667 del BM, Donación de la CE (Uruguay Innova) y préstamos 1652, 1840 y 2133 del BID.

\2 Programas de inversión y donaciones (BID, BM y CE).

4. EL PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR PUBLICO

Tras la crisis financiera del año 2002, el país enfrentaba serios problemas sociales, con un significativo aumento de población bajo la línea de pobreza, una fuerte caída de la cantidad y calidad del empleo, y un fuerte deterioro en términos reales de salarios y pasividades.

Al asumir un nuevo gobierno en 2005, el país se encontraba con una economía que mostraba signos de recuperación pero enfrentaba al mismo tiempo problemas sociales urgentes, que fueron abordados mediante una serie de medidas orientadas a solucionar los déficits sociales más inmediatos. Complementariamente, en una segunda fase iniciada en 2006, se avanzó en la implementación de reformas de naturaleza más estructural, que se centraron en las áreas de educación, salud, políticas sociales, obras de infraestructura, seguridad pública, apoyo a los Gobiernos locales, y reforma del Estado.

Por su parte, durante el actual período de Gobierno (2010-2014), las áreas prioritarias de reforma definidas en el Presupuesto Nacional han sido la vivienda, la educación, la seguridad, la infraestructura, la protección social y la reforma del Estado. Se puede afirmar por tanto, que estas prioridades representan en general una continuidad en materia de políticas pero con cambios en los énfasis.

4.1 Descripción general de las reformas recientes y en curso

Esta subsección se organiza de la siguiente forma. En primer lugar se explican las reformas vinculadas a las áreas prioritarias definidas en los planes de Gobierno, luego se presentan reformas con impacto macroeconómico, que inciden sobre más de una de estas áreas prioritarias, y finalmente se destacan las reformas relacionadas específicamente a la GFP y a la gestión de los recursos del Estado. Se hace referencia tanto a reformas iniciadas en el período de gobierno pasado (2005-2009) como en actual (2010-2014).

Reformas en áreas prioritarias para el Gobierno

Protección Social

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En 2005 se creó el MIDES que entre otras cosas se encarga de dirigir los planes para solucionar los problemas sociales más urgentes, y de desarrollar, en conjunto con otros ministerios, medidas de mediano y largo plazo para promover el desarrollo y la inclusión social. Algunas de las medidas inmediatas en aquel momento consistieron en la creación del PANES y posteriormente del Plan de Equidad,²³⁴ que fue relanzado en 2011.

Seguridad Social. En 2005 se creó la Comisión Sectorial de la Seguridad Social (integrada por la OPP, el MTSS, el MEF, el MSP, el MIDES y el BPS).²³⁵ Los cometidos fueron asesorar al PE en la problemática de la seguridad social y el diseño de propuestas. Posteriormente, en 2007 la Presidencia de la República convocó al Diálogo Nacional de Seguridad Social, donde se amplió el diálogo a más integrantes, y se buscó generar propuestas que sirvieran de base para reformas. En este marco, se sucedieron una serie de normativas en el sector de la seguridad social, que fueron implementadas a partir de 2009. Entre ellas, ley de flexibilización de acceso a jubilaciones, ley de

²³⁴ Este plan engloba varias reformas y políticas que se llevaron a cabo a partir del 2006, incluyendo las reformas del sistema de salud y tributaria, políticas de empleo, vivienda, educativa y otras asociadas a la igualdad de oportunidades. El plan estuvo a cargo del Gabinete Social compuesto por 7 ministerios más la OPP y el Congreso de Intendentes.

²³⁵ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP).

flexibilización de acceso al seguro por desempleo y ley de reliquidación de pasividades del sector de la construcción desde 1975.²³⁶

Reforma de las cajas Policial y Bancaria. A fines de 2008 se llevaron adelante reformas en las Cajas Bancaria y Policial, buscando revertir su déficit estructural.²³⁷ La reforma de la Caja Policial²³⁸ tendió a equiparar el sistema jubilatorio policial con el del BPS, disminuyendo el tope de las jubilaciones y extendiendo la cantidad de años necesarios para la jubilación, asimismo, se aumentó el aporte patronal. Por su parte, la reforma de la Caja Bancaria²³⁹ incorpora como aportantes de la misma a todas las empresas de intermediación financiera, revirtiendo de esta forma la caída del ratio activos/pasivos. En el artículo 34 de la citada ley se determina además la asistencia financiera que estará a cargo del Estado.

Salud

La reforma de la salud, una de las más importantes del período de gobierno 2005-2009, reestructuró el sistema de prestación de servicios y su financiamiento. El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), creado por ley 18211/07, tiene como objetivo establecer la atención integral de todos los habitantes residentes en el país, garantizando una cobertura equitativa y universal. El sistema es financiado por un Seguro Nacional de Salud. Al respecto, se crea el Fondo Nacional de Salud (FONASA), que se compone de aportes de trabajadores, de empleadores y del Estado.²⁴⁰ Con dicho fondo se paga a las instituciones incluidas en el sistema, una “cuota salud” que incluye las capitas²⁴¹ y un complemento relacionado al cumplimiento de medidas sanitarias. Como parte de la reforma, se crea ASSE, como un servicio descentralizado.²⁴² ASSE tiene fines tanto de organización y gestión de servicios de salud, como de coordinación con los demás organismos del Estado que prestan servicios de salud, además de contribuir con la implementación del SNIS.

Seguridad

Los cambios previstos en esta área en el actual Gobierno apuntan a mejorar la eficacia en las actividades de prevención y represión del delito, particularmente en referencia al crimen organizado, política que ya se había impulsado en el gobierno pasado. Al respecto se han creado dos juzgados especializados en crimen organizado,²⁴³ y una nueva Dirección con esta especialidad en el Ministerio del Interior.²⁴⁴ Se ha puesto también énfasis en el fortalecimiento de recursos humanos a través de mejoras salariales, incentivos y capacitación, entre otras.²⁴⁵

Infraestructura

Aún no se han realizado reformas importantes en esta área, si bien ha habido políticas tendientes al fortalecimiento del desarrollo portuario y logístico, el transporte fluvial y el ferroviario. En el actual gobierno se ha puesto particular énfasis en el impulso de proyectos con participación de instituciones públicas y privadas. Ha sido aprobada recientemente una ley para regular el régimen

²³⁶ Leyes 18395/08, 18399/08 y 18355/08. BPS: <http://www.bps.gub.uy/ProcesosReforma/SeguridadSocial/presentacion.aspx?menu=seguridadsocial>

²³⁷ La Caja Militar aún no ha sido reformada.

²³⁸ Ley 18405/08.

²³⁹ Ley 18396/08.

²⁴⁰ Ley 18131/07.

²⁴¹ Monto uniforme que se paga por afiliado dependiendo del riesgo asociado por edad y sexo.

²⁴² Ley 18161/07. ASSE se crea como un servicio descentralizado según lo previsto en el art. 220 de la CR.

²⁴³ Ley 18362/08 y circular 25/09 de la Suprema Corte de Justicia.

²⁴⁴ Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL.

²⁴⁵ Ley 18719/10.

de Contratos de Participación Público-Privado, a partir de la cual se pretende dar un importante impulso a la generación de obras de infraestructura en el país.²⁴⁶

Vivienda

La ley 18125/07 modificó la Carta Orgánica del BHU y creó la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como un Servicio Descentralizado del Gobierno, con el cometido de ejecutar las directrices emanadas del Plan Quinquenal de Vivienda, los Planes de Ordenamiento Territorial y las directivas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Además se encomendó a la ANV administrar los activos provenientes de créditos para la vivienda. Esta agencia tiene un rol muy importante en la política de vivienda del actual gobierno. Para el período 2010-2014, el MVOTMA determinó seis lineamientos estratégicos en el área de vivienda y ordenamiento, tendientes fundamentalmente a solucionar problemas de asentamientos irregulares, de urbanización de terrenos, de vivienda rural, y de acceso al arrendamiento para familias de bajos ingresos. Por otra parte, se incentiva la participación del sector privado en el mercado de la vivienda social. La ley 18829/11 creó el Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos con el objetivo de hacer efectivo el derecho a un hábitat digno para la población en situación de riesgo socio-habitacional y de promover acciones urgentes y coordinadas entre los diversos actores públicos y la sociedad toda con este mismo fin. Este plan está en sus fases iniciales.

Educación

Los lineamientos generales de las políticas de educación estuvieron en la inclusión social y equidad educativa (Programa de Maestros Comunitarios, el Programa de Aulas Comunitarias, el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico), y de incorporación de la informática en el sistema educativo mediante el Plan Ceibal. En 2008 se presentó el Proyecto de Ley General de Educación que fue aprobado a fines de dicho año.²⁴⁷ En el presente gobierno están previstas partidas importantes para el fortalecimiento de la estructura edilicia, para todos los niveles educativos, y la descentralización de la educación terciaria.

Reforma del Estado

El presupuesto 2010-2014 establece dos aspectos fundamentales a ser abordados en el presente período de gobierno. Por una parte, se pretende desarrollar sistemas de información a nivel de incisos y también transversales que permitan avanzar en una gestión por resultados. Por otra, se busca introducir nuevas normas sobre recursos humanos, las que están relacionadas al ingreso, la movilidad, la formación y la retribución por desempeño de los funcionarios públicos.²⁴⁸

Gobiernos subnacionales

A partir de 2005 se procesó un cambio en el relacionamiento entre el PE y los GD. En tal sentido se configuró una modificación en el régimen de transferencias que corresponde realizar por parte del GC a los GD de acuerdo al artículo 214 de la CR. Además, se creó en 2009 un nuevo nivel administrativo local: los Municipios.

Transferencias a GD. El nuevo régimen de transferencias quedó establecido en la ley de presupuesto 2005-2009 y tiene por objetivos la simplicidad del sistema de transferencias, la transparencia en la fijación y liquidación de partidas y la inclusión de Montevideo en el régimen general. En particular, se fijó en 3,33% de todos los recursos del Presupuesto Nacional las

²⁴⁶ Ley 18786/11.

²⁴⁷ Ley 18437/08.

²⁴⁸ Ley 18719/10, Sección II.

transferencias que deben destinarse a los GD. Para la distribución de dicho monto se considera la población, la superficie, la inversa del PIB y las necesidades básicas insatisfechas de cada Departamento. En forma concomitante a las transferencias se definieron los Compromisos de Gestión que se centraron en requisitos de información actualizada de la ejecución presupuestal y financiera, definición de criterios contables homogéneos, mejora de la información al ciudadano y definición de criterios comunes para avanzar en la implementación del Certificado Único Departamental.²⁴⁹

Creación de los Municipios. En el año 2009 se aprobó la ley 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana que configuró el tercer nivel de Gobierno y de Administración, el Municipio, el que estará presente para el año 2015 en todas las localidades con más de 2.000 habitantes.²⁵⁰ La gestión de los Municipios se financia con fondos que les destinan los GD y con los recursos que se asignan en el Presupuesto Nacional. Estos fondos se distribuyen de acuerdo a criterios de equidad, indicadores de gestión, y proporción entre número de funcionarios y población.

Reformas con impacto macroeconómico

Reforma Tributaria

La ley 18083/06 dio el marco normativo para el Nuevo Sistema Tributario, que entró en vigencia en 2007. El lineamiento principal de la reforma fue la transformación del sistema hacia uno más eficiente, más progresivo y que estimule la inversión y el empleo. Para la DGI, la creación del IRPF, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social y el Impuesto a la Renta de No Residentes supuso multiplicar por 7 la cantidad de contribuyentes administrados, lo cual tuvo sus repercusiones en los sistemas informáticos de la DGI, en los servicios de asistencia y en la dotación de recursos necesaria para atender esta realidad. Asimismo, implicó la creación de figuras particulares, como el responsable sustituto (empleadores que retienen el impuesto a sus empleados y suministran información) y entidad colaboradora, que son los organismos que concentran esta información (y la recaudación) de parte de los responsables sustitutos y la suministran a la DGI (la principal entidad colaboradora es el BPS). Al interior del organismo, se introdujeron cambios que apuntaron a la modernización y la mejora de gestión, dentro de los que se incluyen los indicadores de desempeño, compromisos de gestión MEF – DGI y los planes operativos anuales. Existen actualmente algunas áreas de reformas proyectadas que apuntan a una reforma de la estructura organizativa. En particular, la provisión de cargos mediante concursos de oposición y méritos, y evaluaciones periódicas de desempeño.

Reforma laboral

Desde que comenzó la gestión del Gobierno que asumió en 2005 hasta la aprobación de la ley sobre el Sistema de Negociación Colectiva,²⁵¹ se sucedieron un conjunto de leyes y decretos que reformaron el sistema laboral uruguayo, incluyendo una ley sobre negociación colectiva del sector público.²⁵² Particularmente, estas modificaciones han tenido un impacto positivo sobre la formalización del empleo, permitiendo mayores controles por parte del BPS, además de impactos en los salarios reales como fue comentado en la Sección 2.

²⁴⁹ Este certificado fue creado por el artículo 487 de la ley 17930/05. Es expedido por los GD donde un contribuyente posea bienes, acredita que éste no tiene adeudos pendientes por concepto de contribución inmobiliaria, patentes o por sanciones fiscales relativas a estos tributos. Este certificado se solicita en la DGI a los sujetos pasivos de ciertos impuestos, entre otros.

²⁵⁰ Actualmente están presentes en todas aquellas poblaciones con más de 5.000 habitantes.

²⁵¹ Ley 18566/09.

²⁵² Ley 18508/09.

Reforma de la GFP

Proceso Presupuestario

Procesos presupuestarios orientados a resultados. El presupuesto 2010-2014 está estructurado en torno a 17 Áreas Programáticas (AP), dentro de las que se definen programas presupuestales que tienen objetivos asociados. Tanto los objetivos de programas, como los objetivos del inciso (que deben estar alineados con los del programa y con el cumplimiento de su misión y cometidos) y los objetivos más específicos de las unidades ejecutoras, tienen asociados indicadores de resultados. Este cambio enfatiza el objetivo final de las políticas públicas, poniendo de manifiesto sus interrelaciones, y que son transversales a las instituciones involucradas en su ejecución, permitiendo además su evaluación y una mejora en la asignación de recursos. Como subproducto de esta innovación en la formulación del presupuesto, se introduce una nueva clasificación del gasto y de las inversiones: por finalidad o función de las mismas.

Mejora en la presentación de la información presupuestal. La OPP y el MEF están embarcados en un proceso de mejora de la presentación de la información presupuestaria con el objetivo de mejorar la comunicación y facilitar el seguimiento del presupuesto. Como ejemplo se puede citar la redefinición, que ha llevado adelante el MEF, del contenido de varios de los incisos en los que se divide el presupuesto con el objetivo de que estos reflejen grupos relativamente homogéneos de gasto.

Creación de la Unidad de Presupuesto Nacional. La unidad ha asumido los roles que cumpliría típicamente una Dirección de Presupuesto. En particular, esta unidad ha trabajado en conjunto con los técnicos de la OPP (AGEV y Departamento de Presupuesto Nacional) en el proceso de identificación de las Áreas Programáticas sobre las cuales se estructuró el actual Presupuesto Nacional. Esta unidad ha llevado adelante mejoras en la clasificación de los gastos y realizado conjuntamente con el Departamento de Presupuesto Nacional de OPP la redefinición de inversiones a efectos de posibilitar una mejor exposición.

Creación de la Unidad de Gestión de Deuda Pública. La unidad tiene por objetivo llevar adelante una administración independiente de las obligaciones financieras y de los flujos de caja del Gobierno Central. Fue asignada además a esta unidad la función de asesoramiento sobre la creación e implementación de las estrategias de endeudamiento del sector público no financiero, además de proponer una estructura eficiente y adecuada de financiamiento.

Compras Públicas

Creación de la UCA. En 2007²⁵³ se crea la UCA, en el ámbito del MEF, como fusión de dos organismos previamente existentes: la Unidad Centralizada de Adquisiciones de Alimentos (UCAA) y la Unidad Centralizada de Adquisición de Medicamentos y Afines del Estado (UCAMAE). Esta unidad ejecutora pasa por tanto a encargarse a partir de ese momento de gestionar los procesos de compras del Estado de alimentos y medicamentos. Entre las iniciativas llevadas adelante por la UCA en los últimos años, se encuentran la implantación de un Sistema de Gestión de Calidad en el año 2008, el desarrollo de un software de registro y calificación técnica en el 2009, y la reciente implantación de un nuevo sitio web de la Unidad.

Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE). Mediante el artículo 81 de la ley 18362/08 se creó la ACCE, encargada de asesorar al Poder Ejecutivo en la elaboración de

²⁵³ Mediante el art. 163 de la ley 18172.

políticas de compras públicas. Sin embargo, aún no se han designado autoridades para este órgano.²⁵⁴

AGESIC. En forma paralela, la temática Compras y Contrataciones Estatales ha sido asignada en forma parcial a AGESIC por el decreto 342/08, por lo que esta agencia ha realizado actividades de apoyo, mantenimiento y desarrollo de mejoras en la gestión de compras en el Estado, fundamentalmente desde su ámbito de acción que es la gestión informática y difusión pública, pero además trabaja en el desarrollo de normativa sobre compras públicas, y en la creación de un Registro Único de Proveedores del Estado (proyecto RUPE). La AGESIC también está a cargo del SICE, sistema que interactúa con el SIIF. Estas actividades no están sistemáticamente vinculadas a las gestiones de la UCA, que sigue procedimientos diferentes respecto al SICE.

Sistemas de pago y manejo de la liquidez del Gobierno Central

A fines de 2010, la Tesorería General de la Nación (TGN) comenzó a trabajar en tres proyectos: habilitar transferencias a cuentas en bancos privados, implementar pagos vía web en el BROU, y racionalizar el manejo de la liquidez del GC. La TGN está trabajando en coordinación con la Asesoría Macroeconómica y Financiera, la CGN y el BCU, para poder realizar transferencias a cuentas radicadas en bancos privados, y no solo a cuentas del BROU como en la actualidad, y reducir de esta forma el uso del cheque como instrumento de pago, procedimiento operativo desde mediados de 2011. Por otra parte, hasta marzo de 2011 la TGN realizaba las transferencias a cuentas en el BROU mediante una terminal radicada en la Tesorería que estaba próxima a la obsolescencia y que generaba fragilidad en la cadena de pagos del GC. La TGN ha trabajado junto a la CGN y al BROU, en la implementación de pagos vía web, mediante la aplicación *eBrou*.²⁵⁵ Por último, la TGN se encuentra trabajando para racionalizar el número de cuentas que usa. Si bien el sistema de CUN se ha implementado en Uruguay en 1999, a lo largo de la última década han surgido múltiples cuentas de fondos públicos en el BROU, lo que limita el control de la TGN así como la posibilidad de gestionar eficientemente los fondos públicos.

Sistemas de información

Los principales sistemas de información para la GFP que están en proceso de mejora o ha sido reformados recientemente son: el SIIF, el SPE, el Sistema de Distribución del Gasto (SDG), el Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión (SISI) y los sistemas vinculados a recursos humanos y el sistema de registro y análisis de la deuda pública.

Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). La reingeniería del SIIF, a cargo de un comité integrado por MEF, AGESIC, ONSC y OPP, permitirá implementar el sistema de contabilidad patrimonial mediante la vinculación automática de las transacciones presupuestales y contables. Asimismo, permitirá el registro único de las transacciones, la actualización simultánea de todos los módulos, y la realización en tiempo y forma de reportes. También se encuentra en proceso de desarrollo un módulo del SIIF para la registración contable de operaciones financiadas por organismos internacionales que abarque todas las fases del proyecto, y que se implementaría en 2012 en por lo menos dos programas pilotos, para luego extenderse a todos los programas.

Sistema de Planificación y Evaluación (SPE). Este sistema, desarrollado por AGEV para la formulación del Presupuesto Nacional 2010-2014, recoge la planificación estratégica de los organismos del Presupuesto Nacional, siguiendo la lógica de Áreas Programáticas, Programas,

²⁵⁴ La Ley de Rendición de Cuentas 2010 (artículo 14) modificó los cometidos de la ACCE. Además en otros artículos se hace referencia a las actividades que estarán a cargo de ACCE.

²⁵⁵ Al momento de elaboración de este informe se estaban ajustando aspectos de seguridad, con el apoyo de AGESIC.

Objetivos de Programa, Objetivos de Inciso y Objetivos de Unidad Ejecutora. Contiene asimismo los indicadores para los mencionados objetivos y sus respectivas metas anuales y quinquenales. Permite contar con información para la toma de decisiones en la asignación presupuestal y sobre la evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos y metas en base a los indicadores de gestión definidos.

Sistema de Distribución del Gasto (SDG). Este sistema permite obtener información del gasto ejecutado (registrado en el SIIF por las unidades ejecutoras) a nivel de las Unidades Organizativas (UO) y centros de actividad que componen dichas unidades ejecutoras (módulo distribución del gasto) aportando información para la cuantificación del gasto por función (por ejemplo, gasto público social y gasto en educación). Asimismo, releva los principales productos a nivel de UO y su cuantificación mensual (módulo productos) y permite realizar la categorización de las UO por área funcional: dirección, asesorías, áreas de apoyo y sustantivas (módulo categorización de UO). De esta forma, permite una aproximación a la eficiencia en la generación de los productos públicos, lo cual resulta básico para la puesta en práctica de una gestión por resultados (recursos utilizados y resultados logrados en base a los mismos). Está prevista la reformulación del SDG para el primer semestre de 2013.

Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión (SISI). Este sistema es administrado por el DPN de OPP, y proporciona información física de los proyectos de inversión, vinculada a la información financiera, tanto en instancias de formulación del presupuesto quinquenal, como en las rendiciones de cuenta anuales. En instancias de presupuesto, el SISI vuelca la información financiera al Sistema de Presupuesto del MEF-CGN, y en las rendiciones de cuenta, recibe la ejecución financiera del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), de la CGN. A su vez, el sistema está vinculado al Sistema de Planificación y Evaluación de AGEV, ya que los proyectos de inversión, en el marco de la planificación, deben identificar con qué Área Programática y Programa, se corresponden, y a qué objetivo de inciso y de unidad ejecutora contribuyen. El SISI se implementó por primera vez en el Presupuesto 2000-2004, y en 2010 fue rediseñado, incorporando nuevas funcionalidades. Se prevé que para el próximo presupuesto quinquenal, este sistema sea sustituido por el módulo de presupuesto del SNIP.

Sistema de Gestión Humana (SGH). El SGH es desarrollado por la ONSC y la CGN. El SGH constituye una base unificada de información de las estructuras organizativas y de los vínculos contractuales y datos personales y laborales de los trabajadores de la Administración Central.²⁵⁶ En el primer semestre de 2011 culminó el desarrollo del módulo de “presentismo”, y se prevé su implementación en forma paulatina en los incisos a partir de dicho momento. En forma paralela se está trabajando en un nuevo módulo de Organización y Personas que incluirá toda la información relevante del trabajador. Este módulo será la base para la construcción de los módulos de Gestión del Desempeño, Gestión de Capacitación y Desarrollo, Gestión de Carrera y Salud e Higiene Ocupacional, previstos para 2013.

Sistema de registro y análisis de la deuda pública (FINDUR). El FINDUR, en la órbita del BCU, tendrá el registro del total del endeudamiento externo e interno del país. Este software cuenta con mejores herramientas que los instrumentos existentes para efectuar análisis sofisticados y permite además efectuar la gestión de pagos de la deuda externa. El sistema está actualmente en etapa de carga inicial de datos y su puesta en producción desde agosto de 2011.

²⁵⁶ El software consta de 5 módulos: “organización”, “funcionarios”, “presentismo”, “gestión económica” y “control CGN”, los que se encuentran integrados entre sí y con una única base de datos diseñada para evitar la existencia de información redundante. Los módulos “organización”, “funcionarios” y “control” están operativos.

Registro y control de donaciones

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). En 2007 se redefine la administración de la cooperación internacional, cuando se crea en ocasión de la ley de rendición de cuentas de dicho año, el Instituto de Cooperación Internacional en la órbita de la OPP y el Ministerio de Relaciones Exteriores. En diciembre de 2010 (en ocasión de la ley de presupuesto) pasó a ser una agencia en la órbita de la Presidencia. Entre las actividades desarrolladas por esta agencia se destaca la creación de un Mapa de Cooperación, que consiste en una base de datos de todos los proyectos de cooperación existentes en el país y que permite hacer un seguimiento de las donaciones. Además, la agencia se ha encargado de la firma de acuerdos marco de trabajo con los principales cooperantes del país.

Gestión de la inversión pública

En 2010 se creó el Área de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión en la órbita de la OPP,²⁵⁷ que entre otras cosas asesora en la elaboración de planes en áreas clave para el desarrollo del país. Asimismo se avanzó en el diseño conceptual definitivo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el que se espera esté completamente operativo en 2013. Los objetivos fundamentales del SNIP son mejorar la eficiencia de la inversión pública, monitorear la ejecución de la misma y realizar la evaluación ex-post de su impacto social.

Auditoría Interna

Existe un proyecto de reforma de la AIN que busca implementar las Unidades de Auditoría Interna en cada inciso de la Administración Central y donde la AIN cumpliría un papel de superintendencia de las mismas.²⁵⁸ Como se ha mencionado en la Sección 2, la AIN viene hasta el momento realizando auditorías de gestión, sin considerar aspectos financieros, y por lo general aplicadas a organismos que están por fuera de la órbita del Gobierno Central.

4.2 Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas

Cabe mencionar algunos factores particulares que acompañaron el período de reformas. En primer lugar, desde el año 2005 el Gobierno ha contado con mayoría absoluta en el parlamento, lo que ha constituido una herramienta importante para la aprobación de las reformas y la creación de leyes con iniciativa en el Ejecutivo. Por lo tanto, las discusiones sobre los procesos de reforma han sido en gran medida negociaciones internas al partido de gobierno.

Por otro lado, con diferentes grados de éxito, el Gobierno ha incentivado la participación de los grupos sociales en la discusión sobre la dirección de las reformas, propiciando ámbitos de discusión como han sido el caso de la Comisión Sectorial de la Seguridad Social o el Compromiso Nacional.

Otra particularidad de Uruguay es el fuerte peso de los sindicatos, que han puesto resistencia a algunas iniciativas de reformas, mientras han facilitado y apoyado el trámite de otras. Dentro de estas últimas se encuentran por ejemplo la reforma tributaria, la reforma de la salud, la reforma laboral y dentro de las primeras se pueden citar la reforma del estado o la reforma de la educación.

²⁵⁷ Resolución 206/10 de OPP. Esta área surge de la fusión de otras 3 áreas: Estrategia de Desarrollo y Planificación, Política Económica y Política de Inversiones, y Políticas Productivas y Comerciales.

²⁵⁸ http://www.ain.gub.uy/sector_publico/propuesta_saiace.pdf

El MEF ha sido el principal impulsor institucional de las reformas que afectan al Sector Público, particularmente de los cambios introducidos en la GFP. En general, los técnicos de dicho Ministerio han participado en los grupos encargados del diseño de las reformas, con algunas excepciones como la reforma del Estado, cuyo diseño se ha puesto en manos de la OPP. Esta última reforma, que contó con pocos avances al finalizar el período de gobierno anterior, ha sido retomada por el actual gobierno como uno de los principales objetivos del quinquenio.

Anexo A.3.1. Particularidades del Proceso Presupuestario en Uruguay

Alcance limitado del presupuesto nacional quinquenal

El presupuesto nacional (quinquenal) comprende a sólo una parte del Gobierno Central: ni el Banco de Previsión Social (BPS), entidad emblemática de este país a cargo de las prestaciones de seguridad social y que representa casi la mitad de las erogaciones totales,²⁵⁹ ni el Poder Legislativo (PL)²⁶⁰ están incluidos en este presupuesto. De este modo, el alcance del presupuesto nacional quinquenal incluye al Poder Ejecutivo (PE), los organismos incluidos en el artículo 220 de la Constitución entre los cuales se encuentran el Poder Judicial (PJ), el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, y entes autónomos (EA) y servicios descentralizados (SD), incluyendo la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República, y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).²⁶¹

Ajustes al Presupuesto Quinquenal (Rendiciones de cuenta anuales)

El presupuesto quinquenal no es una herramienta rígida o estática, sino que por el contrario, funciona en la práctica como un marco fiscal referencial de mediano plazo, susceptible de ser modificado a través de varios procedimientos legales. Las principales instancias de actualización o ajuste de las previsiones presupuestales las constituyen las denominadas “Rendiciones de Cuenta Anuales”²⁶² (RC), también preparadas por el PE para todos los organismos incluidos en el Presupuesto Nacional —sin perjuicio que los organismos comprendidos en el artículo 220 de la CR también remiten sus iniciativas al Parlamento— y aprobadas cada año por el Poder Legislativo (ambas cámaras del Parlamento). De esto último se desprenden, a su vez, varios aspectos esenciales:

- aunque el presupuesto del Gobierno es quinquenal, su ejecución es de periodicidad anual, según lo dispuesto por la propia CR. Como su nombre lo indica, mediante las RC se rinde cuentas al Parlamento y a la ciudadanía sobre la ejecución presupuestaria del año anterior;²⁶³
- las RC también permiten al Gobierno introducir cambios,²⁶⁴ con el fin de modificar las asignaciones presupuestarias para los siguientes ejercicios del período de gobierno, en función de las condiciones económicas imperantes y las decisiones de política del Estado.²⁶⁵ En otros términos, si bien el Presupuesto Nacional es de periodicidad quinquenal, existe a través de las leyes de RC un mecanismo institucional anual donde el PL actúa de dos formas, por un lado, a

²⁵⁹ 40,7% del gasto del Gobierno Central de 2009, ver segundo párrafo de la Sección 1.4. Esta institución formaría parte del Gobierno Central según el criterio del MEFP del FMI, pero en Uruguay prepara su presupuesto en forma independiente, y con periodicidad anual, al igual que otros entes comerciales o industriales del Estado que figuran en el artículo 221 de la CR.

²⁶⁰ El PL formula y sanciona su propio presupuesto quinquenal y lo comunica al Poder Ejecutivo para que lo incluya en el Presupuesto Nacional, según lo dispuesto en el artículo 108 de la CR.

²⁶¹ Ver Sección 2, Cuadro 2.3.2 “Marco institucional de la GFP en Uruguay”.

²⁶² Su denominación formal es “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal”.

²⁶³ El art. 214 de la CR dispone que el PE, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, presente al PL la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio.

²⁶⁴ El mismo art. 214 de la CR dispone que el PE puede, al momento de presentar la RC al PL, “proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas”.

²⁶⁵ El punto de partida a partir del cual se deciden los cambios cada año está constituido por las asignaciones presupuestales previstas por el presupuesto quinquenal y sus eventuales modificatorias a lo largo del quinquenio.

través del escrutinio del ejercicio anual vencido, y por otro, mediante la aprobación (o rechazo) de eventuales propuestas del PE para modificar las asignaciones de ingresos y gastos previstas en el presupuesto quinquenal;

- las modificaciones al presupuesto nacional quinquenal son realizadas mediante la presentación de un proyecto de Ley de Rendición de Cuentas, y su vigencia es a partir del ejercicio siguiente de su aprobación. El Presupuesto se elabora a partir del proceso de planificación financiera del sector público consolidado (Administración Central, Organismos del 220, empresas públicas, gobiernos departamentales, etc.) para el período de gobierno. La planificación financiera establece la meta de resultado fiscal y por tanto el ancla para la fijación de las previsiones presupuestales que se realizan tanto en el presupuesto nacional quinquenal como en las RC;
- sin embargo, dicho proceso de planificación no prevé la publicación de proyecciones anuales agrupadas por inciso, de acuerdo a la usual clasificación administrativa del gasto.²⁶⁶ Es decir, el sistema de información financiera no reporta en forma ex ante sobre la totalidad de las asignaciones presupuestarias de ingresos y gastos aprobadas para el año entrante por la totalidad de las normas legales (Presupuesto, RC y leyes especiales). Esta información, para el año que se considere, se hace disponible, sólo en forma aproximada, recién al momento de presentarse al Legislativo la RC de ese año, bajo la denominación “asignaciones originales”,²⁶⁷
- es importante remarcar que las “asignaciones originales” que reportan las leyes de RC cada año no son un sustituto del concepto usual de “asignaciones presupuestarias”, en el sentido que no intentan reflejar lo que el Estado estima gastar y recaudar en el próximo año, sino simplemente el punto de partida sobre el cual actualizan las asignaciones de ingresos y gastos de acuerdo a la aplicación de diversos mecanismos de ajuste, previstos por la ley, al comienzo de cada año. Estas “asignaciones originales” se irán luego ajustando a lo largo del año de acuerdo al marco legal, incluyendo la misma ley quinquenal de presupuesto y otros mecanismos de ajuste señalados más arriba.

Ajustes al Presupuesto Nacional Quinquenal (otros mecanismos)

Existen, además de las RC, otras formas previstas por la misma legislación presupuestaria que permiten ajustar las asignaciones de gastos e ingresos a lo largo del quinquenio; en particular, “actualizaciones salariales”, “ajustes de tarifas de suministros”, o utilización de “previsiones para imprevistos o refuerzos de rubros” cuyo monto se encuentra incluido en la Ley de Presupuesto. Complementariamente, las leyes de presupuesto quinquenal prevén el uso de “partidas estimativas”²⁶⁸ y “partidas con crédito ajustable según recaudación”, que como su nombre lo indica,

²⁶⁶ Obsérvese que en caso de existir dichas proyecciones anuales hubiese sido perfectamente posible evaluar la credibilidad del presupuesto “anual”, siguiendo la metodología PEFA. Lo que pudo observarse en la “Exposición de Motivos” anexa a las leyes de RC, fue la estimación del “espacio fiscal adicional” para el año siguiente, calculado en base a *“la meta de resultado global del sector público, la evolución de ingresos tributarios y no tributarios del gobierno, la consideración de las obligaciones legales y contractuales, la incorporación de los créditos aprobados en instancias presupuestales anteriores y la programación del resultado fiscal de las EP, que no forman parte del Presupuesto Nacional pero deben ser tenidas en cuenta porque integran el resultado consolidado del sector público”*.

²⁶⁷ Siguiendo las disposiciones constitucionales (art. 214), la RC del año “N” se presenta al PL transcurridos 6 meses del año “N+1”.

²⁶⁸ Un ejemplo muy importante en este sentido es la cobertura del déficit operativo del BPS, a través del inciso 22: “transferencias financieras al sector seguridad social”. Otro caso que vale la pena mencionar es el relacionado con las “renuncias fiscales” (certificados de créditos DGI creados por la ley 13596/67) que representan aproximadamente el 50% del inciso 24: “diversos créditos”. Los certificados aplicables a

autorizan la asignación de fondos públicos por montos que varían en función de la ocurrencia de un determinado suceso.

También es posible que existan cambios importantes en las asignaciones de ingresos y gastos debido a la sanción de legislación específica con impacto presupuestario. Dos ejemplos recientes y significativos en este sentido fueron la reforma tributaria de 2006²⁶⁹ y la reforma del sistema de salud de 2007.²⁷⁰

Los ajustes mencionados, tanto los resultantes de procedimientos previstos en la propia legislación presupuestaria, como los producidos por legislación específica, impactan en el presupuesto y retroalimentan la planificación financiera del sector público.

cancelación de deudas con el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva corresponden a devolución de impuestos a las exportaciones y a incentivos de la ley de promoción de inversiones.

²⁶⁹ Ley 18083/06.

²⁷⁰ Leyes 18131/07 y 18161/07.

Anexo A.3.2. Metodología de Calificación PEFA

La mayoría de los indicadores tienen varias dimensiones, que deben evaluarse separadamente, vinculadas con el objeto del indicador. El puntaje global de un indicador se basa, por lo tanto, en las evaluaciones de las diferentes dimensiones del indicador. La combinación de los puntajes de las dimensiones para obtener el puntaje global del indicador se realiza a través del método de clasificación 1 (M1), correspondiente a algunos indicadores, y el método de clasificación 2 (M2), correspondiente a otros. En la orientación sobre el indicador correspondiente a cada indicador se especifica qué metodología debe utilizarse.

El método 1 (M1) se utiliza para todos los indicadores de una única dimensión y para los indicadores de una pluralidad de dimensiones cuando es probable que los resultados insatisfactorios que corresponden a una dimensión del indicador vayan en detrimento del impacto del desempeño adecuado de otras dimensiones del mismo indicador (en otras palabras, se basa en el vínculo más débil de las dimensiones conexas del indicador). Con respecto a los indicadores de dos o más dimensiones, los pasos de determinación del puntaje global o agregado del indicador son las siguientes:

- Inicialmente, cada dimensión se evalúa en forma independiente y se le asigna un puntaje.
- Se combinan los puntajes de las diferentes dimensiones eligiendo el puntaje más bajo dado a cada dimensión.
- Corresponde agregar un '+' cuando cualquiera de las restantes dimensiones obtiene un puntaje más alto (Nota: NO es posible elegir el puntaje correspondiente a una de las dimensiones de más alto puntaje y agregar un '-' para dimensiones de puntaje más bajo, ni TAMPOCO agregar un '+' al puntaje de un indicador al que corresponde una sola dimensión).

El método 2 (M2) se basa en el promedio de los puntajes de las diferentes dimensiones del indicador. Corresponde aplicarlo a indicadores pluridimensionales seleccionados cuando un bajo puntaje de una dimensión del indicador no va necesariamente en detrimento del impacto de un puntaje alto en otra dimensión del mismo indicador. Aunque todas las dimensiones corresponden al mismo ámbito del sistema de GFP, el avance en determinada dimensión puede lograrse en forma independiente de los demás y sin tener que seguir lógicamente determinada secuencia. Los siguientes son los pasos de determinación del puntaje global o agregado del indicador:

- Para cada dimensión, evaluar qué nivel se ha alcanzado en la escala de calibrado de cuatro puntos (como en el caso de M1).
- Ir al cuadro de conversión para el método de clasificación M2 (*infra*) y buscar la sección apropiada del cuadro (indicadores bidimensionales, tridimensionales o cuatridimensionales),
- Identificar el renglón del cuadro que corresponda a la combinación de puntajes dada a las dimensiones del indicador (no interesa el orden de los puntajes dimensionales),
- Elegir el puntaje global que corresponda al indicador.

El cuadro de conversión se aplica a todos los indicadores en que sólo se utiliza el método de clasificación M2; no puede usarse para indicadores que utilizan M1, ya que se obtendría un puntaje incorrecto. NO debería usarse el cuadro de conversión para sumar los puntajes de todos los subconjuntos de indicadores, ya que el cuadro no está destinado a ese fin. En general, el conjunto de indicadores de desempeño no ha sido concebido para realizar agregación de cifras, por lo que no se ha elaborado una metodología a esos efectos.

Cuadro de conversión para el método de calificación M2

Puntajes para las difer. dimensiones		Punt. global M2	
Indicadores bidimensionales			
D	D	D	
D	C	C+	
D	B	C	
D	A	C+	
C	C	C	
C	B	C+	
C	A	B	
B	B	B	
B	A	B+	
A	A	A	
Indicadores tridimensionales			
D	D	D	D
D	D	C	D+
D	D	B	D+
D	D	A	C
D	C	C	D+
D	C	B	C
D	C	A	C+
D	B	B	C+
D	B	A	B
D	A	A	B
C	C	C	C
C	C	B	C+
C	C	A	B
C	B	B	B
C	B	A	B
C	A	A	B+
B	B	B	B
B	B	A	B+
B	A	A	A
A	A	A	A

Nota: Carece de importancia el orden en que se asignan los diferentes puntajes a las dimensiones de un indicador

Puntaje para las difer. dimensiones				Punt. global M2
Indicadores cuatridimensionales				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

NO PUEDE aplicarse el cuadro a los indicadores en que se utilice el método de calificación M1.

Anexo A.3.3. Información complementaria para el análisis del indicador ID-1

Cuadro 1. Desvíos del gasto primario. Año 2007. En millones de UR\$

a) Gastos de funcionamiento. Año 2007

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	592	550	-7,2%
03	Ministerio de Defensa Nacional	5.547	6.093	9,8%
04	Ministerio del Interior	5.432	6.257	15,2%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	2.493	2.363	-5,2%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	1.366	1.352	-1,0%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	846	866	2,3%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	220	247	12,4%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	362	442	22,2%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	531	426	-19,8%
11	Ministerio de Educación y Cultura	1.095	1.240	13,2%
12	Ministerio de Salud Pública	5.971	7.513	25,8%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	813	776	-4,6%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	124	110	-10,9%
15	Ministerio de Desarrollo Social	1.874	2.191	16,9%
21	Subsidios y subvenciones	1.877	2.803	49,3%
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	26.061	29.323	12,5%
23	Partidas a reaplicar	4.993	0	-100,0%
24	Diversos créditos	12.743	18.390	44,3%
	Total Poder Ejecutivo	72.940	80.941	11,0%
16	Poder Judicial	1.508	1.616	7,2%
17	Tribunal de Cuentas de la República	167	173	3,4%
18	Corte Electoral	299	316	5,5%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	44	46	4,6%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	10.995	12.473	13,4%
26	Universidad de la República (UDELAR)	2.849	3.310	16,2%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	1.850	2.089	12,9%
29	Administración Seguros de Salud del Estado	0	0	
	Total Organismos del art. 220 de la CR	17.712	20.023	13,0%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	90.652	100.964	11,4%

b) Inversiones. Año 2007

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	645	205	-68,3%
03	Ministerio de Defensa Nacional	373	396	6,3%
04	Ministerio del Interior	177	286	61,5%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	43	82	91,0%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	3	6	98,7%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	420	557	32,7%

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	9	20	124,8%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	39	43	10,0%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	5.675	2.695	-52,5%
11	Ministerio de Educación y Cultura	261	365	40,0%
12	Ministerio de Salud Pública	249	294	18,0%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	7	6	-17,6%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	1.888	2.258	19,6%
15	Ministerio de Desarrollo Social	213	215	0,9%
21	Subsidios y subvenciones	0	0	
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	0	0	
23	Partidas a reaplicar	0	0	
24	Diversos créditos	1.228	1.152	-6,2%
	Total Poder Ejecutivo	11.230	8.579	-23,6%
16	Poder Judicial	103	119	15,6%
17	Tribunal de Cuentas de la República	2	1	-29,7%
18	Corte Electoral	16	15	-7,8%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	1	1	-6,9%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	860	1.146	33,3%
26	Universidad de la República (UDELAR)	99	232	134,6%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	30	119	295,3%
29	Administración Seguros de Salud del Estado	0	0	
	Total Organismos del art. 220 de la CR	1.111	1.633	47,0%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	12.341	10.212	-17,2%

c) Gasto primario total = Gastos de funcionamiento + Inversiones. Año 2007

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	1.237	754	-39,0%
03	Ministerio de Defensa Nacional	5.920	6.489	9,6%
04	Ministerio del Interior	5.609	6.543	16,6%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	2.536	2.445	-3,6%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	1.369	1.358	-0,8%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.266	1.423	12,4%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	229	268	16,8%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	401	485	21,0%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	6.206	3.120	-49,7%
11	Ministerio de Educación y Cultura	1.356	1.605	18,4%
12	Ministerio de Salud Pública	6.220	7.807	25,5%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	820	782	-4,7%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	2.012	2.369	17,7%
15	Ministerio de Desarrollo Social	2.087	2.406	15,3%
21	Subsidios y subvenciones	1.877	2.803	49,3%
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	26.061	29.323	12,5%
23	Partidas a reaplicar	4.993	0	-100,0%
24	Diversos créditos	13.971	19.541	39,9%
	Total Poder Ejecutivo	84.170	89.521	6,4%

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
16	Poder Judicial	1.611	1.736	7,7%
17	Tribunal de Cuentas de la República	169	174	3,0%
18	Corte Electoral	315	330	4,9%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	45	47	4,3%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	11.855	13.620	14,9%
26	Universidad de la República (UDELAR)	2.948	3.542	20,1%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	1.880	2.208	17,4%
	Total Organismos del art. 220 de la CR	18.823	21.656	15,1%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	102.993	111.177	7,9%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

Cuadro 2. Desvíos del gasto primario. Año 2008. En millones de UR\$

a) Gastos de funcionamiento. Año 2008

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	804	706	-12,2%
03	Ministerio de Defensa Nacional	6.231	6.840	9,8%
04	Ministerio del Interior	6.801	7.090	4,3%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	2.786	2.731	-2,0%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	1.476	1.432	-3,0%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.019	1.052	3,3%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	274	302	10,1%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	449	669	49,1%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	581	470	-19,1%
11	Ministerio de Educación y Cultura	1.393	1.517	8,9%
12	Ministerio de Salud Pública	6.918	740	-89,3%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.057	1.116	5,7%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	135	168	24,3%
15	Ministerio de Desarrollo Social	906	1.101	21,5%
21	Subsidios y subvenciones	3.905	4.674	19,7%
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	30.346	34.744	14,5%
23	Partidas a re aplicar	5.970	0	-100,0%
24	Diversos créditos	14.276	20.432	43,1%
	Total Poder Ejecutivo	85.327	85.785	0,5%
16	Poder Judicial	1.743	1.901	9,0%
17	Tribunal de Cuentas de la República	185	196	5,9%
18	Corte Electoral	329	361	9,7%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	51	54	7,1%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	12.909	16.083	24,6%
26	Universidad de la República (UDELAR)	3.340	4.111	23,1%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	2.306	2.695	16,9%
29	Administración Seguros de Salud del Estado	0	8.664	
	Total Organismos del art. 220 de la CR	20.864	34.065	63,3%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	106.191	119.850	12,9%

b) Inversiones. Año 2008

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	694	823	18,5%
03	Ministerio de Defensa Nacional	531	1.169	120,1%
04	Ministerio del Interior	365	542	48,4%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	67	73	7,8%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	4	9	111,0%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	660	669	1,3%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	27	26	-4,3%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	75	73	-2,8%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	5.989	3.691	-38,4%
11	Ministerio de Educación y Cultura	215	537	149,6%

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
12	Ministerio de Salud Pública	412	6	-98,5%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	8	23	204,3%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	2.105	2.044	-2,9%
15	Ministerio de Desarrollo Social	176	127	-27,8%
21	Subsidios y subvenciones	0	0	
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	0	0	
23	Partidas a re aplicar	0	0	
24	Diversos créditos	2.285	2.683	17,4%
	Total Poder Ejecutivo	13.613	12.494	-8,2%
16	Poder Judicial	134	103	-23,0%
17	Tribunal de Cuentas de la República	4	2	-61,4%
18	Corte Electoral	17	16	-5,3%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	2	5	144,8%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	1.405	1.506	7,2%
26	Universidad de la República (UDELAR)	245	302	23,0%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	60	83	38,6%
29	Administración Seguros de Salud del Estado	0	912	
	Total Organismos del art. 220 de la CR	1.868	2.929	56,8%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	15.481	15.423	-0,4%

c) Gasto primario total = Gastos de funcionamiento + Inversiones. Año 2008

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	1.498	1.529	2,0%
03	Ministerio de Defensa Nacional	6.762	8.009	18,4%
04	Ministerio del Interior	7.166	7.632	6,5%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	2.854	2.804	-1,8%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	1.480	1.440	-2,7%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.679	1.721	2,5%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	301	327	8,8%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	524	742	41,7%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	6.570	4.162	-36,7%
11	Ministerio de Educación y Cultura	1.609	2.055	27,7%
12	Ministerio de Salud Pública	7.330	746	-89,8%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.064	1.140	7,1%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	2.240	2.212	-1,2%
15	Ministerio de Desarrollo Social	1.082	1.228	13,5%
21	Subsidios y subvenciones	3.905	4.674	19,7%
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	30.346	34.744	14,5%
23	Partidas a re aplicar	5.970	0	-100,0%
24	Diversos créditos	16.561	23.115	39,6%
	Total Poder Ejecutivo	98.940	98.280	-0,7%
16	Poder Judicial	1.877	2.004	6,7%
17	Tribunal de Cuentas de la República	190	198	4,3%
18	Corte Electoral	346	377	9,0%

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
19	Tribunal Contencioso Administrativo	53	59	11,9%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	14.315	17.589	22,9%
26	Universidad de la República (UDELAR)	3.586	4.413	23,1%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	2.366	2.778	17,4%
29	Administración Seguros de Salud del Estado	0	9.576	
	Total Organismos del art. 220 de la CR	22.732	36.994	62,7%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	121.672	135.274	11,2%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

Cuadro 3. Desvíos del gasto primario. Año 2009. En millones de UR\$

a) Gastos de funcionamiento. Año 2009

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	919	870	-5,3%
03	Ministerio de Defensa Nacional	6.763	7.557	11,7%
04	Ministerio del Interior	7.427	8.811	18,6%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	3.188	3.045	-4,5%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	1.516	1.613	6,4%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.154	1.531	32,6%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	297	377	26,8%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	553	661	19,6%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	646	518	-19,8%
11	Ministerio de Educación y Cultura	1.543	1.724	11,7%
12	Ministerio de Salud Pública	624	782	25,4%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.189	1.080	-9,1%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	228	189	-17,2%
15	Ministerio de Desarrollo Social	958	1.487	55,2%
21	Subsidios y subvenciones	4.137	5.101	23,3%
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	31.221	38.924	24,7%
23	Partidas a reaplicar	6.664	0	-100,0%
24	Diversos créditos	13.832	24.129	74,4%
	Total Poder Ejecutivo	82.859	98.401	18,8%
16	Poder Judicial	2.039	2.293	12,4%
17	Tribunal de Cuentas de la República	206	245	18,9%
18	Corte Electoral	364	640	75,8%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	63	66	4,3%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	14.913	19.999	34,1%
26	Universidad de la República (UDELAR)	3.062	5.031	64,3%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	2.669	3.287	23,1%
29	Administración de Servicios de Salud del Estado	6.890	11.141	61,7%
	Total Organismos del art. 220 de la CR	30.206	42.701	41,4%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	113.065	141.102	24,8%

b) Inversiones. Año 2009

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	693	781	12,7%
03	Ministerio de Defensa Nacional	711	764	7,4%
04	Ministerio del Interior	347	662	90,9%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	73	49	-33,3%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	4	2	-45,8%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	661	554	-16,2%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	20	36	79,0%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	76	55	-27,5%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	5.951	4.006	-32,7%
11	Ministerio de Educación y Cultura	73	212	189,9%

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
12	Ministerio de Salud Pública	10	13	25,1%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	8	10	22,3%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	2.089	2.389	14,4%
15	Ministerio de Desarrollo Social	138	108	-21,4%
21	Subsidios y subvenciones	0	0	
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	0	0	
23	Partidas a reemplazar	0	0	
24	Diversos créditos	2.210	2.614	18,3%
	Total Poder Ejecutivo	13.064	12.254	-6,2%
16	Poder Judicial	149	140	-5,9%
17	Tribunal de Cuentas de la República	4	4	-3,6%
18	Corte Electoral	17	9	-49,1%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	1	1	-16,3%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	1.029	2.054	99,7%
26	Universidad de la República (UDELAR)	212	404	90,8%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	60	110	83,5%
29	Administración de Servicios de Salud del Estado	467	599	28,4%
	Total Organismos del art. 220 de la CR	1.939	3.322	71,3%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	15.003	15.576	3,8%

c) Gasto primario total = Gastos de funcionamiento + Inversiones. Año 2009

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	1.612	1.651	2,4%
03	Ministerio de Defensa Nacional	7.474	8.321	11,3%
04	Ministerio del Interior	7.774	9.474	21,9%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	3.261	3.094	-5,1%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	1.520	1.615	6,3%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.815	2.085	14,9%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	317	412	30,1%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	629	716	13,9%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	6.597	4.524	-31,4%
11	Ministerio de Educación y Cultura	1.616	1.936	19,8%
12	Ministerio de Salud Pública	634	795	25,4%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.197	1.090	-8,9%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	2.317	2.578	11,3%
15	Ministerio de Desarrollo Social	1.096	1.595	45,5%
21	Subsidios y subvenciones	4.137	5.101	23,3%
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	31.221	38.924	24,7%
23	Partidas a reemplazar	6.664	0	-100,0%
24	Diversos créditos	16.042	26.742	66,7%
	Total Poder Ejecutivo	95.923	110.655	15,4%
16	Poder Judicial	2.188	2.433	11,2%
17	Tribunal de Cuentas de la República	210	249	18,4%
18	Corte Electoral	381	649	70,2%

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
19	Tribunal Contencioso Administrativo	64	67	4,0%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	15.942	22.054	38,3%
26	Universidad de la República (UDELAR)	3.274	5.435	66,0%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	2.729	3.397	24,5%
29	Administración de Servicios de Salud del Estado	7.357	11.740	59,6%
	Total Organismos del art. 220 de la CR	32.145	46.023	43,2%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	128.068	156.678	22,3%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

Cuadro 4. Desvíos del gasto primario. Año 2010. En millones de UR\$

a) Gastos de funcionamiento. Año 2010

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	1.137	1.037	-8,8%
03	Ministerio de Defensa Nacional	7.427	8.063	8,6%
04	Ministerio del Interior	9.176	9.897	7,9%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	3.585	3.414	-4,8%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	1.654	1.568	-5,2%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.384	1.306	-5,6%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	436	400	-8,1%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	611	687	12,5%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	729	548	-24,8%
11	Ministerio de Educación y Cultura	1.822	1.977	8,5%
12	Ministerio de Salud Pública	763	932	22,1%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.258	1.113	-11,5%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	308	225	-27,1%
15	Ministerio de Desarrollo Social	1.153	1.641	42,3%
21	Subsidios y subvenciones	4.616	5.540	20,0%
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	38.243	44.453	16,2%
23	Partidas a reaplicar	5.061	0	-100,0%
24	Diversos créditos	19.691	27.197	38,1%
	Total Poder Ejecutivo	99.051	109.997	11,1%
16	Poder Judicial	2.304	2.488	8,0%
17	Tribunal de Cuentas de la República	251	278	11,0%
18	Corte Electoral	412	569	38,1%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	75	78	3,7%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	20.321	21.620	6,4%
26	Universidad de la República (UDELAR)	4.940	5.428	9,9%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	3.240	3.713	14,6%
29	Administración de Servicios de Salud del Estado	10.561	13.207	25,0%
	Total Organismos del art. 220 de la CR	42.104	47.380	12,5%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	141.155	157.377	11,5%

b) Inversiones. Año 2010

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	832	542	-34,9%
03	Ministerio de Defensa Nacional	718	820	14,2%
04	Ministerio del Interior	749	1.028	37,2%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	74	45	-39,0%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	4	8	121,8%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	645	547	-15,2%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	21	70	225,7%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	76	67	-12,0%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	6.153	4.555	-26,0%
11	Ministerio de Educación y Cultura	96	113	18,5%

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
12	Ministerio de Salud Pública	19	26	33,4%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	8	6	-20,5%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	2.094	3.620	72,9%
15	Ministerio de Desarrollo Social	138	121	-11,8%
21	Subsidios y subvenciones	0	0	
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	0	0	
23	Partidas a re aplicar	0	0	
24	Diversos créditos	2.432	2.439	0,3%
	Total Poder Ejecutivo	14.059	14.007	-0,4%
16	Poder Judicial	149	96	-35,8%
17	Tribunal de Cuentas de la República	4	2	-54,5%
18	Corte Electoral	17	10	-42,9%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	1	1	-0,5%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	1.619	2.059	27,1%
26	Universidad de la República (UDELAR)	309	425	37,6%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	60	53	-10,9%
29	Administración de Servicios de Salud del Estado	563	472	-16,3%
	Total Organismos del art. 220 de la CR	2.723	3.117	14,5%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	16.783	17.124	2,0%

c) Gasto primario total = Gastos de funcionamiento + Inversiones. Año 2010

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
02	Presidencia de la República	1.969	1.578	-19,8%
03	Ministerio de Defensa Nacional	8.146	8.883	9,1%
04	Ministerio del Interior	9.925	10.925	10,1%
05	Ministerio de Economía y Finanzas	3.658	3.459	-5,4%
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	1.658	1.577	-4,9%
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	2.029	1.853	-8,7%
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	457	470	2,9%
09	Ministerio de Turismo y Deporte	687	754	9,8%
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	6.882	5.103	-25,9%
11	Ministerio de Educación y Cultura	1.917	2.090	9,0%
12	Ministerio de Salud Pública	782	958	22,4%
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.266	1.120	-11,5%
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	2.402	3.845	60,1%
15	Ministerio de Desarrollo Social	1.291	1.763	36,5%
21	Subsidios y subvenciones	4.616	5.540	20,0%
22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	38.243	44.453	16,2%
23	Partidas a re aplicar	5.061	0	-100,0%
24	Diversos créditos	22.123	29.636	34,0%
	Total Poder Ejecutivo	113.111	124.004	9,6%
16	Poder Judicial	2.453	2.584	5,3%
17	Tribunal de Cuentas de la República	255	280	9,9%
18	Corte Electoral	430	579	34,8%

inciso	denominación	crédito original	obligado	desvío %
19	Tribunal Contencioso Administrativo	76	79	3,7%
25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	21.940	23.678	7,9%
26	Universidad de la República (UDELAR)	5.249	5.853	11,5%
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	3.300	3.766	14,1%
29	Administración de Servicios de Salud del Estado	11.124	13.678	23,0%
	Total Organismos del art. 220 de la CR	44.827	50.497	12,6%
	TOTAL PODER EJECUTIVO + ART. 220	157.938	174.501	10,5%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

Anexo A.3.4. Información complementaria para el análisis del indicador ID-2

Cuadro 1. Gobierno Central:¹ desvíos del gasto primario,² según Clasificación Administrativa. Año 2007. En millones de UR\$

Nº	inc.	nombre inciso	presupuesto	real	presupuesto ajustado	desviación	desviación absoluta	%
1	22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	26.061,2	29.323,3	29.721,3	-397,9	397,9	1,3%
2	24	Diversos créditos	12.812,0	18.806,2	14.611,3	4.194,8	4.194,8	28,7%
3	25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	11.855,0	13.619,5	13.519,9	99,6	99,6	0,7%
4	12	M. de Salud Pública	6.220,0	7.807,0	7.093,6	713,4	713,4	10,1%
5	10	M. de Transporte y Obras Públicas	6.206,0	3.120,1	7.077,6	-3.957,4	3.957,4	55,9%
6	03	M. de Defensa Nacional	5.920,0	6.488,9	6.751,4	-262,5	262,5	3,9%
7	04	M. del Interior	5.609,0	6.542,9	6.396,7	146,2	146,2	2,3%
8	26	Universidad de la República (UDELAR)	2.948,0	3.541,8	3.362,0	179,8	179,8	5,3%
9	05	M. de Economía y Finanzas	2.536,0	2.445,0	2.892,2	-447,2	447,2	15,5%
10	15	M. de Desarrollo Social	2.087,0	2.406,2	2.380,1	26,1	26,1	1,1%
11	14	M. de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	2.012,0	2.368,6	2.294,6	74,0	74,0	3,2%
12	27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	1.880,0	2.207,9	2.144,0	63,9	63,9	3,0%
13	21	Subsidios y subvenciones	1.877,0	2.802,8	2.140,6	662,2	662,2	30,9%
14	16	Poder Judicial	1.611,0	1.735,6	1.837,3	-101,7	101,7	5,5%
15	06	M. de Relaciones Exteriores	1.369,0	1.358,2	1.561,3	-203,1	203,1	13,0%
16	11	M. de Educación y Cultura	1.356,0	1.605,2	1.546,4	58,7	58,7	3,8%
17	07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.266,0	1.422,7	1.443,8	-21,1	21,1	1,5%
18	02	Presidencia de la República	1.237,0	754,3	1.410,7	-656,4	656,4	46,5%
19	13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	820,0	781,6	935,2	-153,5	153,5	16,4%
20	09	M. de Turismo y Deporte	401,0	485,2	457,3	27,9	27,9	6,1%
21		Suma de los restantes ³	758,0	818,9	864,5	-45,6	45,6	5,3%
		subtotal	96.841,2	110.441,8	110.441,8	0,0	12.493,2	
		contingencia	6.152,0	735,0				
		gastos totales	102.993,2	111.176,8				
		varianza global (ID-1)						7,9%
		varianza en la composición del gasto (ID-2)						11,3%
		cuota de contingencia del presupuesto						0,7%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

¹ Excluye BPS y PL.

² Gasto primario = gasto total – (pagos del servicio de la deuda). El gasto financiado por IFIs y donantes no fue deducido, pero su incidencia en Uruguay es marginal (menor al 5% del gasto total en el período considerado).

³ Corte Electoral, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Tribunal de Cuentas de la República y Tribunal Contencioso Administrativo.

Cuadro 2. Gobierno Central:¹ desvíos del gasto primario,² según Clasificación Administrativa. Año 2008. En millones de UR\$

Nº	inc.	nombre inciso	presupuesto	real	presupuesto ajustado	desviación	desviación absoluta	%	
1	22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	30.346,0	34.744,2	35.727,6	-983,3	983,3	2,8%	
2	24	Diversos créditos	15.353,7	22.641,3	18.076,6	4.564,7	4.564,7	25,3%	
3	25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	14.314,5	17.589,4	16.853,0	736,3	736,3	4,4%	
4	12	M. de Salud Pública	7.330,3	745,8	8.630,2	-7.884,4	7.884,4	91,4%	
5	04	M. del Interior	7.165,7	7.631,8	8.436,5	-804,6	804,6	9,5%	
6	03	M. de Defensa Nacional	6.761,9	8.009,2	7.961,1	48,2	48,2	0,6%	
7	10	M. de Transporte y Obras Públicas	6.570,3	4.161,6	7.735,5	-3.573,9	3.573,9	46,2%	
8	21	Subsidios y subvenciones	3.905,0	4.673,7	4.597,5	76,2	76,2	1,7%	
9	26	Universidad de la República (UDELAR)	3.585,6	4.412,5	4.221,4	191,1	191,1	4,5%	
10	05	M. de Economía y Finanzas	2.853,7	2.803,5	3.359,8	-556,3	556,3	16,6%	
11	27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	2.366,2	2.778,4	2.785,8	-7,4	7,4	0,3%	
12	14	M. de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	2.240,0	2.212,3	2.637,3	-425,0	425,0	16,1%	
13	16	Poder Judicial	1.877,3	2.003,7	2.210,2	-206,6	206,6	9,3%	
14	07	M. de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.679,0	1.721,4	1.976,8	-255,4	255,4	12,9%	
15	11	M. de Educación y Cultura	1.608,6	2.054,7	1.893,9	160,8	160,8	8,5%	
16	02	Presidencia de la República	1.498,3	1.528,8	1.764,1	-235,2	235,2	13,3%	
17	06	M. de Relaciones Exteriores	1.479,8	1.440,2	1.742,3	-302,1	302,1	17,3%	
18	15	M. de Desarrollo Social	1.082,0	1.228,3	1.273,9	-45,6	45,6	3,6%	
19	13	M. de Trabajo y Seguridad Social	1.064,3	1.139,5	1.253,1	-113,5	113,5	9,1%	
20	09	M. de Turismo y Deporte	523,5	741,7	616,4	125,3	125,3	20,3%	
21		Suma de los restantes ³	889,1	10.537,5	1.046,8	9.490,7	9.490,7	906,6%	
		subtotal	114.495,1	134.799,6	134.799,6	0,0	30.786,6		
		contingencia	7.177,0	474,0					
		gastos totales	121.672,1	135.273,6					
		varianza global (ID-1)							11,2%
		varianza en la composición del gasto (ID-2)							22,8%
		cuota de contingencia del presupuesto							0,4%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

¹ Excluye BPS y PL.

² Gasto primario = gasto total – (pagos del servicio de la deuda). El gasto financiado por IFIs y donantes no fue deducido, pero su incidencia en Uruguay es marginal (menor al 5% del gasto total en el período considerado).

³ Corte Electoral, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Tribunal de Cuentas de la República, Tribunal Contencioso Administrativo y Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Cuadro 3. Gobierno Central:¹ desvíos del gasto primario,² según Clasificación Administrativa. Año 2009. En millones de UR\$

Nº	inc.	nombre inciso	presupuesto	real	presupuesto ajustado	desviación	desviación absoluta	%	
1	22	Transferencias financieras al Sector Seguridad Social	31.221,0	38.924,0	40.539,1	-1.615,2	1.615,2	4,0%	
2	25	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	15.942,0	22.053,9	20.700,0	1.353,9	1.353,9	6,5%	
3	24	Diversos créditos	14.782,0	26.066,4	19.193,8	6.872,6	6.872,6	35,8%	
4	04	Ministerio del Interior	7.774,0	9.473,8	10.094,2	-620,4	620,4	6,1%	
5	03	M. de Defensa Nacional	7.474,0	8.321,1	9.704,7	-1.383,6	1.383,6	14,3%	
6	29	Administración de Servicios de Salud del Estado	7.357,0	11.740,4	9.552,7	2.187,7	2.187,7	22,9%	
7	10	M. de Transporte y Obras Públicas	6.597,0	4.523,7	8.565,9	-4.042,2	4.042,2	47,2%	
8	21	Subsidios y subvenciones	4.137,0	5.101,3	5.371,7	-270,4	270,4	5,0%	
9	26	Universidad de la República (UDELAR)	3.274,0	5.435,4	4.251,1	1.184,2	1.184,2	27,9%	
10	05	M. de Economía y Finanzas	3.261,0	3.094,1	4.234,3	-1.140,1	1.140,1	26,9%	
11	27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	2.729,0	3.396,8	3.543,5	-146,7	146,7	4,1%	
12	14	M. de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	2.317,0	2.578,0	3.008,5	-430,6	430,6	14,3%	
13	16	Poder Judicial	2.188,0	2.432,8	2.841,0	-408,2	408,2	14,4%	
14	07	M. de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.815,0	2.084,5	2.356,7	-272,2	272,2	11,5%	
15	11	M. de Educación y Cultura	1.616,0	1.935,9	2.098,3	-162,4	162,4	7,7%	
16	02	Presidencia de la República	1.612,0	1.651,5	2.093,1	-441,6	441,6	21,1%	
17	06	M. de Relaciones Exteriores	1.520,0	1.615,5	1.973,7	-358,2	358,2	18,1%	
18	13	M. de Trabajo y Seguridad Social	1.197,0	1.090,2	1.554,3	-464,1	464,1	29,9%	
19	15	M. de Desarrollo Social	1.096,0	1.595,2	1.423,1	172,1	172,1	12,1%	
20	12	M. de Salud Pública	634,0	795,0	823,2	-28,3	28,3	3,4%	
21		Suma de los restantes ³	1.601,0	2.092,5	2.078,8	13,7	13,7	0,7%	
		subtotal	120.144,0	156.001,8	156.001,8	0,0	23.568,2		
		contingencia	7.924,0	676,0					
		gastos totales	128.068,0	156.677,8					
		varianza global (ID-1)							22,3%
		varianza en la composición del gasto (ID-2)							15,1%
		cuota de contingencia del presupuesto							0,5%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

¹ Excluye BPS y PL.

² Gasto primario = gasto total – (pagos del servicio de la deuda). El gasto financiado por IFIs y donantes no fue deducido, pero su incidencia en Uruguay es marginal (menor al 5% del gasto total en el período considerado).

³ Ministerio de Turismo y Deporte, Corte Electoral, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Tribunal de Cuentas de la República y Tribunal Contencioso Administrativo.

Anexo A.3.5. Información complementaria para el análisis del indicador ID-3

Cuadro 1. Gobierno Central del Uruguay – Ingreso real (doméstico) como proporción del ingreso original. Año 2007. En millones de UR\$

inc.	denominación	ingreso original (1)	peso relativo	modificaciones (2)	ingreso definitivo (3) = (1) + (2)	ingreso real (4)	desvío (5) = (4) - (1)	ingreso real / original (6) = (4) / (1)
1	INGRESOS TRIBUTARIOS	104.301	90,1%	6.195	110.496	113.948	9.647	109,2%
1.1	Impuestos directos	28.131	24,3%	1.671	29.802	31.871	3.740	113,3%
1.1.1	Impuestos sobre la renta y utilidades	17.902	15,5%	1.063	18.965	22.725	4.823	126,9%
	De las empresas y sociedades de capital	12.273	10,6%	729	13.002	11.952	-321	97,4%
	De las personas físicas	5.058	4,4%	300	5.358	9.639	4.581	190,6%
	Otros	571	0,5%	34	605	1.134	562	198,5%
1.1.2	Impuestos sobre la propiedad	9.354	8,1%	556	9.909	8.276	-1.078	88,5%
	Otros impuestos directos	876	0,8%	52	928	871	-4	99,5%
1.2	Impuestos indirectos	72.273	62,5%	4.293	76.566	79.670	7.397	110,2%
1.2.1	Impuestos sobre bienes y servicios	68.803	59,5%	4.087	72.890	75.867	7.065	110,3%
	Sobre ventas, cifra de negocios o valor agregado	54.192	46,8%	3.219	57.411	61.119	6.927	112,8%
	Selectivo sobre bienes y servicios	13.754	11,9%	817	14.571	13.445	-309	97,8%
	Otros	857	0,7%	51	908	1.304	447	152,2%
1.2.2	Impuestos sobre espectáculos y juegos de azar	63	0,1%	4	66	52	-10	83,5%
1.2.3	Impuestos sobre el comercio exterior	2.820	2,4%	168	2.988	3.275	455	116,1%
	Otros impuestos indirectos	588	0,5%	35	622	475	-112	80,9%
1.3	Tasas	1.080	0,9%	64	1.144	2.406	1.326	222,8%
	Otros	2.817	2,4%	167	2.984	0	-2.817	0,0%
2	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	7.625	6,6%	453	8.078	8.346	721	109,5%
2.1	Ingresos no tributarios por venta de bienes y servicios	4.779	4,1%	284	5.063	5.118	339	107,1%
2.2	Rentas de la propiedad	735	0,6%	44	779	324	-411	44,0%
2.3	Concesiones	311	0,3%	18	330	343	32	110,1%
2.4	Multas, sanciones y recargos	872	0,8%	52	923	898	26	103,0%
	Otros ingresos no tributarios	928	0,8%	55	983	1.664	736	179,3%
3	TRANSFERENCIAS	3.487	3,0%	207	3.694	3.700	214	106,1%
9	CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	0	0,0%	0	0	886	886	0,0%
	OTROS INGRESOS VARIOS (caps. 4, 6)	305	0,3%	18	324	54	-252	17,5%
	TOTAL GENERAL	115.718	100,0%	6.874	122.591	126.933	11.215	109,7%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

Cuadro 2. Gobierno Central del Uruguay – Ingreso real (doméstico) como proporción del ingreso original. Año 2008. En millones de UR\$

inc.	denominación	ingreso original (1)	peso relativo	modificaciones (2)	ingreso definitivo (3) = (1) + (2)	ingreso real (4)	desvío (5) = (4) - (1)	ingreso real / original (6) = (4) / (1)
1	INGRESOS TRIBUTARIOS	117.718	91,1%	6.273	123.991	132.985	15.267	113,0%
1.1	Impuestos directos	31.672	24,5%	1.688	33.360	43.452	11.780	137,2%
1.1.1	Impuestos sobre la renta y utilidades	20.160	15,6%	1.074	21.234	33.498	13.338	166,2%
	De las empresas y sociedades de capital	13.798	10,7%	735	14.533	5.867	-7.931	42,5%
	De las personas físicas	5.718	4,4%	305	6.023	15.780	10.062	276,0%
	Otros	644	0,5%	34	678	11.851	11.207	1840,2%
1.1.2	Impuestos sobre la propiedad	10.522	8,1%	561	11.083	8.941	-1.581	85,0%
	Otros impuestos directos	990	0,8%	53	1.043	1.013	23	102,3%
1.2	Impuestos indirectos	81.400	63,0%	4.338	85.738	86.740	5.340	106,6%
1.2.1	Impuestos sobre bienes y servicios	77.536	60,0%	4.132	81.668	82.010	4.474	105,8%
	Sobre ventas, cifra de negocios o valor agregado	61.128	47,3%	3.258	64.386	69.578	8.450	113,8%
	Selectivo sobre bienes y servicios	15.450	12,0%	823	16.273	11.350	-4.100	73,5%
	Otros	958	0,7%	51	1.009	1.082	124	112,9%
1.2.2	Impuestos sobre espectáculos y juegos de azar	70	0,1%	4	74	59	-11	84,3%
1.2.3	Impuestos sobre el comercio exterior	3.136	2,4%	167	3.303	4.182	1.046	133,4%
	Otros impuestos indirectos	658	0,5%	35	693	489	-169	74,3%
1.3	Tasas	943	0,7%	50	993	2.793	1.850	296,2%
	Otros	3.703	2,9%	197	3.900	0	-3.703	0,0%
2	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	8.072	6,2%	430	8.502	7.240	-832	89,7%
2.1	Ingresos no tributarios por venta de bienes y servicios	5.332	4,1%	284	5.616	5.309	-23	99,6%
2.2	Rentas de la propiedad	811	0,6%	43	854	165	-646	20,3%
2.3	Concesiones	348	0,3%	19	367	328	-20	94,3%
2.4	Multas, sanciones y recargos	980	0,8%	52	1.032	731	-249	74,6%
	Otros ingresos no tributarios	601	0,5%	32	633	707	106	117,6%
3	TRANSFERENCIAS	3.092	2,4%	165	3.257	4.368	1.276	141,3%
9	CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	0	0,0%	0	0	1.813	1.813	0,0%
	OTROS INGRESOS VARIOS (caps. 4, 6)	338	0,3%	18	356	78	-260	23,1%
	TOTAL GENERAL	129.220	100,0%	6.886	136.106	146.484	17.264	113,4%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

Cuadro 3. Gobierno Central del Uruguay – Ingreso real (doméstico) como proporción del ingreso original. Año 2009. En millones de UR\$

inc.	denominación	ingreso original (1)	peso relativo	modificaciones (2)	ingreso definitivo (3) = (1) + (2)	ingreso real (4)	desvío (5) = (4) - (1)	ingreso real / original (6) = (4) / (1)
1	INGRESOS TRIBUTARIOS	134.001	91,4%	4.396	138.397	144.881	10.880	108,1%
1.1	Impuestos directos	35.812	24,4%	1.175	36.987	49.206	13.394	137,4%
1.1.1	Impuestos sobre la renta y utilidades	22.801	15,5%	748	23.549	36.050	13.249	158,1%
	De las empresas y sociedades de capital	15.581	10,6%	511	16.092	2.847	-12.734	18,3%
	De las personas físicas	6.492	4,4%	213	6.705	16.613	10.121	255,9%
	Otros	728	0,5%	24	752	16.590	15.862	2278,8%
1.1.2	Impuestos sobre la propiedad	11.887	8,1%	390	12.277	10.552	-1.335	88,8%
	Otros impuestos directos	1.124	0,8%	37	1.161	2.604	1.480	231,7%
1.2	Impuestos indirectos	92.033	62,8%	3.019	95.052	93.101	1.068	101,2%
1.2.1	Impuestos sobre bienes y servicios	87.689	59,8%	2.876	90.565	88.160	471	100,5%
	Sobre ventas, cifra de negocios o valor agregado	69.176	47,2%	2.269	71.445	73.977	4.801	106,9%
	Selectivo sobre bienes y servicios	17.436	11,9%	572	18.008	13.124	-4.312	75,3%
	Otros	1.077	0,7%	35	1.112	1.059	-18	98,3%
1.2.2	Impuestos sobre espectáculos y juegos de azar	79	0,1%	3	82	65	-14	82,3%
1.2.3	Impuestos sobre el comercio exterior	3.523	2,4%	116	3.639	4.330	807	122,9%
	Otros impuestos indirectos	742	0,5%	24	766	546	-196	73,6%
1.3	Tasas	1.061	0,7%	35	1.096	2.574	1.513	242,6%
	Otros	5.095	3,5%	167	5.262	0	-5.095	0,0%
2	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	9.085	6,2%	298	9.383	9.560	475	105,2%
2.1	Ingresos no tributarios por venta de bienes y servicios	6.019	4,1%	197	6.216	7.691	1.672	127,8%
2.2	Rentas de la propiedad	902	0,6%	30	932	446	-456	49,4%
2.3	Concesiones	385	0,3%	13	398	251	-134	65,2%
2.4	Multas, sanciones y recargos	1.107	0,8%	36	1.143	1.156	49	104,4%
	Otros ingresos no tributarios	672	0,5%	22	694	16	-656	2,4%
3	TRANSFERENCIAS	3.181	2,2%	104	3.285	6.066	2.885	190,7%
9	CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	0	0,0%	0	0	1.931	1.931	0,0%
	OTROS INGRESOS VARIOS (caps. 4, 6)	384	0,3%	13	397	352	-32	91,7%
	TOTAL GENERAL	146.651	100,0%	4.811	151.462	162.790	16.139	111,0%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

Cuadro 4. Gobierno Central del Uruguay – Ingreso real (doméstico) como proporción del ingreso original. Año 2010. En millones de UR\$

inc.	denominación	ingreso original (1)	peso relativo	modificaciones (2)	ingreso definitivo (3) = (1) + (2)	ingreso real (4)	desvío (5) = (4) - (1)	ingreso real / original (6) = (4) / (1)
1	INGRESOS TRIBUTARIOS	141.223	91,4%	5.724	146.947	165.535	24.312	117,2%
1.1	Impuestos directos	37.925	24,5%	1.537	39.463	55.903	17.978	147,4%
1.1.1	Impuestos sobre la renta y utilidades	24.147	15,6%	979	25.125	41.162	17.016	170,5%
	De las empresas y sociedades de capital	16.500	10,7%	669	17.169	948	-15.552	5,7%
	De las personas físicas	6.875	4,4%	279	7.154	18.930	12.055	275,3%
	Otros	771	0,5%	31	803	21.284	20.512	2758,9%
1.1.2	Impuestos sobre la propiedad	12.588	8,1%	510	13.098	11.361	-1.227	90,3%
	Otros impuestos directos	1.191	0,8%	48	1.239	3.380	2.189	283,9%
1.2	Impuestos indirectos	97.452	63,0%	3.950	101.401	106.754	9.302	109,5%
1.2.1	Impuestos sobre bienes y servicios	92.852	60,1%	3.763	96.616	100.751	7.898	108,5%
	Sobre ventas, cifra de negocios o valor agregado	73.258	47,4%	2.969	76.227	83.341	10.083	113,8%
	Selectivo sobre bienes y servicios	18.454	11,9%	748	19.202	16.189	-2.265	87,7%
	Otros	1.141	0,7%	46	1.187	1.221	80	107,1%
1.2.2	Impuestos sobre espectáculos y juegos de azar	83	0,1%	3	87	75	-9	89,4%
1.2.3	Impuestos sobre el comercio exterior	3.730	2,4%	151	3.881	5.338	1.607	143,1%
	Otros impuestos indirectos	785	0,5%	32	817	591	-194	75,2%
1.3	Tasas	1.123	0,7%	46	1.169	2.878	1.754	256,2%
	Otros	4.723	3,1%	191	4.915	0	-4.723	0,0%
2	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	9.566	6,2%	388	9.954	10.897	1.331	113,9%
2.1	Ingresos no tributarios por venta de bienes y servicios	6.319	4,1%	256	6.575	8.208	1.889	129,9%
2.2	Rentas de la propiedad	955	0,6%	39	994	367	-588	38,4%
2.3	Concesiones	408	0,3%	17	425	285	-123	69,8%
2.4	Multas, sanciones y recargos	1.172	0,8%	48	1.220	892	-280	76,1%
	Otros ingresos no tributarios	712	0,5%	29	740	1.146	434	161,0%
3	TRANSFERENCIAS	3.369	2,2%	137	3.505	6.470	3.101	192,1%
9	CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	0	0,0%	0	0	2.181	2.181	0,0%
	OTROS INGRESOS VARIOS (caps. 4, 6)	407	0,3%	16	423	285	-122	70,0%
	TOTAL GENERAL	154.565	100,0%	6.265	160.829	185.368	30.803	119,9%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

Anexo A.3.6. Información complementaria para el análisis del indicador ID-23

Gasto total ejecutado de ASSE por hospital, en millones de UR\$

Unidad ejecutora	Nombre de la unidad ejecutora	2007	2008	2009
02	Red de atención primer nivel ASSE	465,6	600,6	742,5
04	Centro Hospitalario Pereira Rosell	920,6	1.079,6	1.292,2
05	Hospital Maciel	431,9	530,3	624,4
06	Hospital Pasteur	482,1	553,8	665,7
07	Hospital Vilardebó	150,2	185,9	246,9
08	Instituto Nacional del Cáncer	125,8	133,4	162,9
09	Servicio Nacional de Ortopedia y Traumatología	106,6	151,3	189,9
10	Instituto Nacional de Reumatología Prof. Dr. Moisés Mizraji	23,1	27,4	41,1
12	Hospital Cr. Gustavo Saint Bois	119,1	213,4	311,6
13	Colonia Siquiátrica Dr. Bernardo Etchepare	225,6	256,3	312,2
15	Centro Departamental de Artigas	117,7	165,1	196,2
16	Centro Departamental de Canelones	110,8	129,3	166,2
17	Centro Departamental de Cerro Largo	130,8	158,6	210,8
18	Centro Departamental de Salud Pública de Colonia	74,8	96,3	124,3
19	Centro Departamental de Durazno	95,8	113,7	151,1
20	Centro Departamental de Flores	62,6	81,9	108,4
21	Centro Departamental de Florida	150,7	171,3	227,3
22	Centro Departamental de Lavalleja	97,5	115,6	151,0
23	Centro Departamental de Maldonado	111,0	135,9	178,2
24	Centro Departamental de Paisandú	254,0	309,7	413,1
25	Centro Departamental de Rivera	143,9	180,2	237,3
26	Centro Departamental de Río Negro	76,9	94,7	129,9
27	Centro Departamental de Rocha	85,3	100,8	134,5
28	Centro Departamental de Salto	238,9	290,1	378,8
29	Centro Departamental de San José	94,0	118,9	155,6
30	Centro Departamental de Soriano	112,7	143,0	177,5
31	Centro Departamental de Tacuarembó	144,6	172,1	243,6
32	Centro Departamental de Treinta y Tres	93,0	116,2	151,0
33	Centro Auxiliar de Aiguá	6,1	7,5	10,6
34	Centro Auxiliar de Bella Unión	43,6	60,3	88,4
35	Centro Auxiliar de Cardona y Florencio Sánchez	25,4	31,9	41,1
36	Centro Auxiliar de Carmelo	42,7	57,0	78,2
37	Centro Auxiliar de Castillos	16,7	20,6	30,1
38	Centro Auxiliar de Cerro Chato	9,5	11,8	16,4
39	Centro Auxiliar de Dolores	34,8	44,5	60,2
40	Centro Auxiliar de Young	40,3	51,6	71,0
41	Centro Auxiliar de Guichón	13,4	16,6	23,6
42	Centro Auxiliar de José Batlle y Ordóñez	10,7	12,9	16,8
43	Centro Auxiliar de Juan Lacaze	22,4	29,6	42,1
44	Centro Auxiliar de Lascano	14,9	19,0	25,2
45	Centro Auxiliar de Libertad	20,6	25,7	34,2
46	Centro Auxiliar de Minas Corrales	6,2	8,4	10,6
47	Centro Auxiliar de Nueva Helvecia	14,9	17,1	24,6

48	Centro Auxiliar de Nueva Palmira	20,9	26,0	35,5
Unidad ejecutora	Nombre	2007	2008	2009
49	Centro Auxiliar de Pan de Azúcar	12,8	16,4	22,7
50	Centro Auxiliar de Pando	65,2	87,6	111,9
51	Centro Auxiliar de Paso de los Toros	34,8	44,2	63,5
52	Centro Auxiliar de río Branco	26,2	34,4	45,8
53	Centro Auxiliar de Rosario	25,5	30,9	42,3
54	Centro Auxiliar de San Carlos	48,4	63,5	80,6
55	Centro Auxiliar de San Gregorio Polanco	7,8	9,9	14,3
56	Centro Auxiliar de San Ramón	13,7	17,4	23,5
57	Centro Auxiliar de Santa Lucía	19,1	23,5	31,1
58	Centro Auxiliar de Sarandí Grande	15,4	18,5	25,2
59	Centro Auxiliar de Sarandí del Yi	18,0	23,3	33,3
60	Centro Auxiliar de Tala	16,3	20,3	28,4
61	Centro Auxiliar de Vergara	6,2	7,3	10,6
62	Centro Auxiliar de las Piedras	137,8	167,5	232,3
63	Hospital Centro Geriátrico Dr. Luis Pineyro del Campo	96,9	118,6	154,6
64	Laboratorio Químico Industrial Francisco Dorrego	31,2	42,0	52,0
66	Servicio Nacional de Sangre	69,1	87,9	86,2
67	Escuela de Sanidad	0,0	0,0	0,0
68	Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)	964,8	1.638,2	1.549,2
69	Colonia Dr. Santín Carlos Rossi	40,3	47,9	57,6
71	Banco de Órganos	29,3	28,7	0,0
73	Centro Auxiliar Chuy	24,8	34,9	45,8
74	Centro Auxiliar Rincón de la Bolsa	20,0	24,4	30,5
75	Centro Auxiliar Ciudad de la Costa	41,1	59,0	75,9
76	Hospital Español	12,5	88,6	188,1
78	Portal Amarillo ¹	0,0	11,4	18,4
TOTALES		7.365,6	9.612,5	11.756,9

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MEF.

Centro departamental se denomina a aquel centro de atención de la salud perteneciente a la capital departamental.

Centro auxiliar se refiere al centro de atención de la salud en ciudad que no es capital de departamento.

¹ Centro de salud para el tratamiento de adicciones.

Anexo A.3.7. Información complementaria del indicador D-3

Cuadro 1. Uso de sistema país

IFI / Préstamo	Contabilidad / Tesorería	Adquisiciones	Auditoría externa	Presentación de informes financieros ²⁷¹
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)				
1186/OC-UR	NO	NO - PNUD	NO	NO
1277/OC-UR	NO	NO - PNUD	SI	NO
1293/OC-UR	NO	NO	NO	NO
1361/OC-UR	NO	NO	SI	NO
1434/OC-UR	NO	NO - PNUD	SI	NO
1489/OC-UR	NO	NO - PNUD	SI	NO
1582/OC-UR	NO	NO	SI	NO
1643/OC-UR	NO	NO	SI	NO
1690/OC-UR	NO	NO	SI	NO
1763/OC-UR	NO	NO - PNUD	SI	NO
1772/OC-UR	NO	NO - PNUD	SI	NO
1783/OC-UR	NO	NO	SI	NO
1795/OC-UR	NO	NO - PNUD	SI	NO
1826/OC-UR	NO	NO	SI	NO
1866/OC-UR	NO	NO - PNUD	SI	NO
1874/OC-UR	NO	NO - PNUD	SI	NO
1894/OC-UR	NO	NO - Sistema ad hoc	SI	NO
1935/OC-UR	NO	NO	SI	NO
1970/OC-UR	NO	NO - PNUD	SI	NO
1971/OC-UR	NO	NO	SI	NO
2052/OC-UR	NO	NO - PNUD	NO	NO
2085/OC-UR	NO	NO	NO	NO
2109/OC-UR	NO	NO	SI	NO
2133/OC-UR	N/A	N/A	N/A	N/A
2182/OC-UR	NO	NO	SI	NO
2414/OC-UR	NO	NO - Sistema ad hoc	SI	NO
2480/OC-UR	NO	NO	SI	NO
Banco Mundial (BM)				
7451	NO	NO	SI	NO
7303	NO	NO	SI	NO
7475	NO	NO	SI	NO
7486	SI (parcialmente) ¹¹	NO	SI	NO
7113	NO	NO	SI	NO
7445	NO	NO	NO	NO
7421	NO	NO	SI	NO
7305 / TF 55042	NO	NO	SI	NO
TF 53298	NO	NO	SI	NO
TF 58063	NO	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por IFIs y donantes.

¹¹ 7486 utiliza la cuenta única nacional para el componente ejecutado por ASSE.

TF: Donación (Trust Fund).

²⁷¹ Las operaciones BID utilizan el subsistema de Tesorería.

Anexo A.3.8. Fuentes de información por indicador

Indicador	Fuentes de información
A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del Presupuesto	
ID-1. Gasto agregado ejecutado en comparación con el presupuesto original	Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Años 2007, 2008, 2009 y 2010.
ID-2. Composición del gasto ejecutado en comparación con la del gasto originalmente presupuestado	Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Años 2007, 2008, 2009 y 2010. Información de base suministrada por el MEF.
ID-3. Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Años 2007, 2008, 2009 y 2010.
ID-4. Saldo y seguimiento de pagos atrasados	Información de base suministrada por la DGTP.
B. TEMAS TRANSVERSALES PRIORITARIOS: Abarcabilidad y Transparencia	
ID-5. Clasificación del presupuesto	Ley de Presupuesto Quinquenal 2010-2014. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Años 2008, 2009 y 2010. Información de base suministrada por el MEF.
ID-6. Abarcabilidad de la información incluida en la documentación presupuestaria	Ley de Presupuesto Quinquenal 2010-2014. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Año 2009. Información de base suministrada por el MEF.
ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no reportadas en informes fiscales	Memoria Anual del TC. Año 2009. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Año 2010. Información del sitio web de la CGN. Informe de la AUCI sobre el ejercicio fiscal 2010.
ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Año 2009. Información de base suministrada por MEF y OPP.
ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado por parte de otras entidades del sector público	Información de base suministrada por MEF, OPP, BCU y SSF. Información del sitio web del BPS.
ID-10. Acceso del público a información fiscal clave	http://www.cgn.gub.uy http://www.tcr.gub.uy http://www.comprasestatales.gub.uy http://uca.mef.gub.uy
C. CICLO PRESUPUESTARIO	
C. i) Presupuesto basado en políticas	
ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	Leyes de Presupuesto Quinquenal y Rendiciones de Cuentas y Balances de Ejecución Presupuestal. Información de base suministrada por MEF y OPP.
ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuesto	Ley de Presupuesto Quinquenal 2010-2014. Información de base suministrada por MEF y OPP.
C. ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria	
ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	Información de base suministrada por DGI y DNA. https://servicios.dgi.gub.uy http://www.aduanas.gub.uy
ID-14. Efectividad de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	Información de base suministrada por DGI y DNA. https://servicios.dgi.gub.uy http://www.aduanas.gub.uy http://www.urunet.com.uy
ID-15. Efectividad en materia de recaudación de impuestos	Información de base suministrada por DGI y DNA. https://servicios.dgi.gub.uy http://www.aduanas.gub.uy
ID-16. Previsibilidad en cuanto a disponibilidad de fondos para comprometer gastos	Ley de Presupuesto Quinquenal 2010-2014. Información de base suministrada por el MEF.
ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	Información de base suministrada por MEF y BCU.

Indicador	Fuentes de información
ID-18. Efectividad de los controles de la nómina	Información de base suministrada por ONSC, ANEP y CGN.
ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de contrataciones y adquisiciones (C&A)	Información de base suministrada por UCA, MTOP y AGESIC.
ID-20. Efectividad de los controles internos del gasto no salarial	Información de base suministrada por MEF, OPP y TC.
ID-21. Efectividad de la auditoría interna	Información de base suministrada por MEF y AIN.
C. iii) Contabilidad, registro e información	
ID-22. Puntualidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	Información de base suministrada por CGN.
ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	Información de base suministrada por MEF y ANEP.
ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Informes de ejecución presupuestal mensual de la CGN. Información de base suministrada por el MEF.
ID-25. Calidad y puntualidad de los estados contables anuales	Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Información de base suministrada por MEF y TC.
C. iv) Escrutinio y auditoría externos	
ID-26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	Memoria Anual e Informe Complementario del TC. Información de base suministrada por TC.
ID-27. Escrutinio de la ley de presupuesto anual por parte del Poder Legislativo	Información de base suministrada por MEF, OPP y PL.
ID-28. Escrutinio de los informes de los auditores externos por parte del Poder Legislativo	Información de base suministrada por MEF, OPP y PL.
D. PRACTICAS DE DONANTES	
D-1. Previsibilidad del apoyo directo al presupuesto	Datos suministrados por IFIs y donantes. Información de base suministrada por el MEF.
D-2. Información financiera provista por los donantes para presupuestación e información sobre proyectos y programas de asistencia	Datos suministrados por IFIs y donantes. Información de base suministrada por el MEF.
D-3. Proporción de la asistencia gestionada mediante el uso de procedimientos nacionales (sistemas del país)	Datos suministrados por IFIs y donantes. Información de base suministrada por el MEF.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AGEV (2009), "AGEV 2007-2009. Informe sintético de procesos y productos desarrollados en ministerios". Montevideo, AGEV, OPP.

AGEV (2010), "Presupuesto Nacional 2010-2014. Tomo II. Planificación y Evaluación".

BPS (2009), "Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Nuevas leyes, decretos y resoluciones a implementar desde enero y febrero de 2009". www.bps.gub.uy

BPS (2011), "La Gestión de los Organismos Recaudadores y Fiscalizadores". Conferencia DGI - DNA - IGTSS – BPS. www.bps.gub.uy

DGI (2005), "Plan Estratégico de Gestión. 2005-2009". Montevideo. www.dgi.gub.uy

DGI (2010), "Plan Estratégico de Gestión. 2010-2014". Montevideo. www.dgi.gub.uy

EuropeAid (2011), "Estudios Técnicos sobre fortalecimiento, desarrollo, ampliación y armonización estadística en el MERCOSUR". EuropeAid/127533/D/SER/Multi.

Filgueira, F., Moraes, J. A. y Moreira, C. (1999), "Efectos políticos de la reforma de la seguridad social". Montevideo, CINVE.

Margulies, I. y Vidal, M. (2001), "La administración financiera y la contabilidad en el Sector Público del Uruguay". Fundación de Cultura Universitaria.

Moraes, J. A. y Morgenstern S. (1998), "Instituciones y política pública: el proceso político presupuestario en el Uruguay". En Gerardo Caetano y Romeo Pérez Antón (eds.), Parlamento y presupuesto. Montevideo: CLAEH/OAS.

Moraes, J.A.; Chasqueti, D. y Bergara, M. (2010), "Reglas fiscales ajustadas al ciclo político: el caso de Uruguay" en ¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina, Hallerberg M., Scartascini C. y Stein E. (editores).

Moraes, J.A.; Chasqueti, D. y Bergara, M. (2005), "The Political Economy of the Budgetary Process in Uruguay", BID, Serie de Estudios Económicos y Sociales, Septiembre.

Notaro, J. (2009), "La Reforma Laboral en el Uruguay 2005-2009. Participación para la regulación" Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Umansky I. (2006), "Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Serie Gestión Pública N° 54.

MEF (2009), "Memoria Anual 2009". www.presidencia.gub.uy

MEF (2010), "Memoria Anual 2010". www.presidencia.gub.uy

MEF (2010b), "Informe de Transición 2009-2010". www.presidencia.gub.uy

Presidencia (2009), "Memoria Anual 2009". www.presidencia.gub.uy

Presidencia (2010), "Memoria Anual 2010". www.presidencia.gub.uy

LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS

I. Ministerio de Economía y Finanzas (en orden alfabético):

Nombre	Entidad
ABILLEIRA, Marta	Unidad de Presupuesto Nacional (UPN)
ARBELECHE, Azucena	Unidad de Gestión de Deuda Pública (UGDP) del MEF
ARDENTE, Analía	Asesoría Macroeconómica y Financiera del MEF
AROSTEGUIBERRY, Adriana	Tesorería General de la Nación (TGN)
BIBILONI, Natalia	Tesorería General de la Nación (TGN)
BORCHARDT, Michael	Unidad de Presupuesto Nacional (UPN)
BUSCIO, Victoria	Unidad de Gestión de Deuda Pública (UGDP) del MEF
CHAVES, Teresa	Asesoría Macroeconómica y Financiera del MEF
CORREA, Susana	Contaduría General de la Nación (CGN)
DIAZ, María Fernanda	Asesoría Macroeconómica y Financiera del MEF
GONZALEZ, Gustavo	Dirección General Impositiva (DGI)
GONZALEZ, María Noel	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
GUINEA, Horacio	Contaduría General de la Nación (CGN)
IBARRA, Ana	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
MASOLLER, Andrés	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
OLIVERA, Héctor	Dirección General Impositiva (DGI)
REJA, Beatriz	Tesorería General de la Nación (TGN)
REMERSARO, Laura	Contaduría General de la Nación (CGN)
SARACHAGA, Rodrigo	Unidad de Gestión de Deuda Pública (UGDP) del MEF
SISTO, Luis	Contaduría General de la Nación (CGN)
URRUTIA, Mariela	Contaduría General de la Nación (CGN)
VAZQUEZ, María Eugenia	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
VISOS, Alicia	Unidad de Presupuesto Nacional (UPN)
WINS, Fernando	Dirección Nacional de Aduanas (DNA)

II. Otras Instituciones Gubernamentales (en orden alfabético):

Nombre	Entidad
ALMADA, Cecilia	Poder Legislativo (asesora)
ASENCIO, Estela	Banco de Previsión Social (BPS)
AZPIROZ, Ana	Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)
BALSAS, Hebert	Banco de Previsión Social (BPS)
BERGUEZ, Isis	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC)
BITTENCOURT, Nancy	Banco de Previsión Social (BPS)
BOMS, Silvia	Banco de Previsión Social (BPS)
BOGGIO, Rosario	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

Nombre	Entidad
BONAVITA, Agnes	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)
CAMACHO, Gabriel	Intendencia de Canelones
CORTI, Analía	Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)
COSTA REGA, Gustavo	Tribunal de Cuentas de la República (TC)
CROCI, María	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)
DALMAS, Susana	Poder Legislativo (senadora)
ECHEVERRIGARAY, Alicia	Banco de Previsión Social (BPS)
ETCHELET, Gabriel	Tribunal de Cuentas de la República (TC)
FERRER, Pablo	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO)
GARCIA, Carolina	Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA)
GARCIA DUTRUEL, Beatriz	Banco de Previsión Social (BPS)
GARCIA MONTEJO, Mirta	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
GONZALEZ, Alicia	Banco Central del Uruguay (BCU)
HERMIDA, Anahí	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
HERNANDEZ, María Noel	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
IRIÑEZ, Blanca	Banco de Previsión Social (BPS)
LAPENNE, Luján	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
LOPEZ, Janet	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
MALACRIDA, Fabio	Banco Central del Uruguay (BCU)
MANERA, Adrián	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC)
MARTINEZ, Rodrigo	Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)
MEDINA, Angela	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
NOGUES, Solange	Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA)
PARDIÑAS, Yerú	Poder Legislativo (diputado)
PEREZ MONTERO, Graciela	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
PETRELLE, Luis	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
PLATZMAN, Gabriel	Banco Central del Uruguay (BCU)
POSE, Hugo	Auditoría Interna de la Nación (AIN)
PRANDI, Beatriz	Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)
REQUITERENA, Gabriela	Banco Central del Uruguay (BCU)
RIVERO ILLA, Martín	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)
ROLLA, María Eugenia	Intendencia de Montevideo (IM)
SABALSAGARAY, Fernando	Auditoría Interna de la Nación (AIN)
SABATES, Mariana	Banco Central del Uruguay (BCU)
SALGUEIRO, Martín	Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)
SANTOMAURO, Rossana	Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)
SEOANE, José	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
SILVEIRA, Lorena	Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA)
STURLA, Isabel	Uruguay INTEGRA
SUAREZ, María Luisa	Dirección Nacional de Aduanas (DNA)

Nombre	Entidad
VAN ROMPAEY, Karen	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)
VELAZQUEZ, Graciela	Banco Central del Uruguay (BCU)
VIGNA, Andrés	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

III. Instituciones Financieras Internacionales (en orden alfabético):

Nombre	Organismo
BARUZZE, Miguel	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
BOYCE, Daniel	Banco Mundial (BM)
DE LA FUENTE, Clelia	Delegación de la Unión Europea (DUE)
DEL MONTE, Gabrielle	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
ECHEVERRIA, Gonzalo	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
FERNANDEZ, Roberto	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
MONTALBAN, Alejandro	Delegación de la Unión Europea (DUE)
PUENTE, Pablo	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
RAUSCHERT, Nadia	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
SOLANOT, Alejandro	Banco Mundial (BM)