

UNIDAD DE PRESUPUESTO NACIONAL

DOCUMENTO PARA LA TRANSICIÓN - DICIEMBRE 2019

I. SÍNTESIS

La Unidad de Presupuesto Nacional (UPN) fue creada en el año 2007, asumiendo un rol de gran relevancia, en la medida que el presupuesto es el instrumento medular para que el despliegue de las políticas que el gobierno promueva, se realice dentro del marco fiscal propuesto. En el contexto actual, se vuelve necesario continuar mejorando la eficiencia y la efectividad del gasto, como forma de generar espacio fiscal para nuevas acciones de política pública.

Para comprender el rol de la Unidad, los avances logrados y las líneas estratégicas que se están llevando adelante actualmente, es necesario tener en cuenta el proceso general de transformación de la gestión presupuestal y financiera que se ha encarado en los últimos años y que comprende a múltiples organismos. El presente informe procura contribuir a entender la motivación, orientación y avances de las reformas implementadas y los factores condicionantes del proceso, con un foco especial en la UPN.

La reforma del proceso presupuestal es, en Uruguay así como en todos lados, un proceso evolutivo. Desde 2005 se han introducido cambios conceptuales profundos en la forma de concebir el presupuesto, se modificaron los procedimientos y las prácticas, se generó institucionalidad y capacidades para hacer sostenible el cambio en el proceso, se desarrollaron sistemas que permiten generar mejor información para el análisis y la toma de decisiones, se puso énfasis en la comunicación de información en las instancias presupuestales como parte del propio proceso y más recientemente se instrumentó un programa específico para el fortalecimiento de las capacidades de gestión en los organismos ejecutores del gasto.

Por todo ello, se entiende que están sentadas las bases y se construyeron las capacidades que le permitirán a la próxima administración continuar construyendo la mejora en la gestión presupuestal y en la gestión pública en general.

II. ANTECEDENTES

En el período 2005 - 2019 se ha llevado adelante una profunda transformación del proceso presupuestal en Uruguay. Estos cambios deben verse como procesos acumulativos e interrelacionados, que procuran mejorar la gestión pública, la asignación de recursos y la calidad de las políticas públicas.

1. Algunas particularidades del proceso presupuestal en Uruguay

Es fundamental tener presente algunas de las particularidades del proceso presupuestal en Uruguay, que condicionan el propio proceso y las acciones de transformación abordadas

El presupuesto es quinquenal: Uruguay es el único país del mundo que tiene un presupuesto quinquenal. A ello se agrega la posibilidad de introducir modificaciones en las instancias anuales de rendición de cuentas. El presupuesto quinquenal se diferencia de un marco fiscal de mediano plazo, en tanto éste cumple una función meramente como referencia, mientras que el presupuesto en Uruguay compromete asignaciones para los cinco años. Este compromiso, por un lado permite dar gradualidad y previsibilidad en los recursos con que cuenta cada organismo para el despliegue de sus políticas, pero también genera una importante rigidez y riesgos ante contextos macroeconómicos cambiantes.

Existencia de organismos con iniciativa presupuestal: otra particularidad que diferencia a Uruguay de la mayoría de los países, es la existencia de entes autónomos y servicios descentralizados, que tienen iniciativa presupuestal y pueden elevar su propuesta presupuestal directamente al Parlamento (organismos del artículo 220 de la Constitución) y ésta se discute junto con la propuesta que eleve el Poder Ejecutivo para éstos. Los organismos del 220, que son los principales prestadores directos de los servicios de salud, educación, etc., tienen un importante peso presupuestal y cuentan con mayor autonomía en su gestión y mayores flexibilidades en el manejo presupuestal. Todo ello impone una dinámica compleja a la discusión presupuestal e implica un importante esfuerzo para que el presupuesto aprobado por el Parlamento, se mantenga dentro del encuadre fiscal propuesto por el Poder Ejecutivo.

Rigidez del gasto: el nivel de gasto del gobierno central es del orden del 29% del PIB. Alrededor del 50% del gasto presupuestal corresponde a partidas que tienen reducido margen de discrecionalidad en el corto plazo: asistencia a la seguridad social (24%), intereses (10%), certificados de crédito tributarios (9%), aporte de rentas generales para el financiamiento del déficit de Fondo Nacional de Salud (4%) y transferencias a los gobiernos subnacionales (2%). El restante 50% del gasto está compuesto en su mayor parte por la Administración Central (20%) y por los Organismos del 220 de la Constitución (27%). Cabe destacar que los salarios representan el 63% del total de gasto de la Administración Central y los Organismos del 220, los gastos de funcionamiento, incluidas las transferencias, ascienden al 26% y las inversiones corresponden al 11%. Cabe agregar que el gasto tiene una dinámica endógena particular, debido fundamentalmente al ajuste constitucional de las pasividades por el índice medio de salarios.

La institucionalidad del proceso presupuestal: en el proceso participan diversas dependencias, tanto del MEF, como de la OPP, siguiendo los lineamientos definidos a nivel del Poder Ejecutivo, lo que requiere una importante coordinación y alineación de objetivos. La distribución de roles entre los diferentes organismos participantes ha cambiado con el tiempo, en función de las autoridades y de las decisiones políticas.

La distribución actual de roles asigna a la Asesoría Macroeconómica del MEF la determinación de la restricción fiscal global y el seguimiento fiscal, las previsiones de ingresos, la proyección de los principales gastos endógenos, y el análisis de las políticas sectoriales en algunas áreas sustantivas; la Unidad de Presupuesto del MEF realiza la propuesta de asignación presupuestal, proyecta los créditos presupuestales, analiza el seguimiento de la ejecución, evalúa las modificaciones presupuestales durante el ejercicio y contribuye al análisis de las principales políticas sectoriales. Por su parte, la Contaduría General de la Nación es quien elabora el Balance de Ejecución Presupuestal, lleva adelante los aspectos operativos del presupuesto y de la ejecución, y tiene a su cargo el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), el Sistema de Gestión Humana (SGH) y el Sistema de Liquidación de Haberes (SLH). La Tesorería General de la Nación (TGN) es quien realiza la planificación y la ejecución de los pagos y las previsiones del impacto fiscal de éstos, así como la gestión de las disponibilidades del gobierno. Dentro de OPP, la Agencia

de Gestión y Evaluación (AGEV) es la responsable de la definición y el seguimiento de los programas presupuestales, sus metas e indicadores; la Dirección de Presupuesto participa en los temas relativos a inversión pública y la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, es la administradora del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y da seguimiento a los temas relativos a los gobiernos subnacionales. La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) es el organismo rector en lo relativo a los recursos humanos civiles de los organismos de la administración central.

2. El punto de partida

En el año 2005, Uruguay enfrentaba significativas restricciones financieras, que imponían una fuerte contención fiscal, luego de la crisis de 2002, a la vez que enfrentaba importantes necesidades y demandas sociales.

El control fiscal estaba basado en la restricción de los pagos de la Tesorería y existía una disociación entre el presupuesto y el manejo de la caja. El presupuesto había perdido su capacidad para ser una herramienta de planificación y de orientación de las políticas, en tanto luego de aprobado por el Parlamento, se establecían por vía administrativa topes a la ejecución del gasto. A su vez, el establecimiento de cupos de pago restrictivos, llevaba a que algunos organismos arrastraran una importante deuda flotante y se les cargaran sobrepagos significativos. La crisis del 2002 había agudizado estos aspectos, aunque referían a prácticas habituales previas.

Al asumir la administración en 2005 la Asesoría Macroeconómica del MEF, que es quien realizaba la gestión macroeconómica, fiscal y de deuda, contaba dentro de su estructura con cuatro profesionales estables. Anteriormente, estas funciones eran desarrolladas mayormente por profesionales no permanentes y por la conducción política del Ministerio, por lo que entendemos que el MEF carecía de los recursos humanos y de la institucionalidad necesaria.

La formulación del presupuesto y sus modificaciones se tramitaban en forma manual. El SIIF, que era el único sistema de información en materia presupuestal, presentaba importantes limitaciones para realizar consultas y análisis de la información. Los créditos se iban ajustando a lo

largo del año, no existiendo una proyección básica de los mismos para el año en curso y menos aún para el resto del período. Se carecía de información no financiera en forma sistemática, para llevar adelante la gestión y el control del gasto.

En este contexto, era necesario partir de la construcción de aspectos operativos básicos para, a partir de ellos, estar en condiciones de modernizar la gestión presupuestal.

3. Las etapas en el proceso de transformación de la gestión presupuestal y financiera

El proceso de transformación de la gestión presupuestal y financiera fue gradual, no fue concebido enteramente desde el principio y en forma centralizada, sino que se fue construyendo sobre la marcha, a partir del impulso y de las iniciativas de cada una de las unidades que participan en el proceso presupuestal, en la medida que se iban generando las condiciones y las capacidades para poder avanzar.

En una primera instancia era indispensable generar una consolidación fiscal y financiera que generara estabilidad y condiciones de confianza básicas. Ello permitió avanzar en una segunda etapa, en el fortalecimiento de los organismos centrales (MEF y OPP), consolidando la institucionalidad y generando las capacidades para la mejora del proceso presupuestal y financiero. Los avances realizados y la confianza generada, permitieron determinar que, para continuar con el proceso de mejora, era indispensable fortalecer a los organismos ejecutores del gasto, tanto para que éstos pudieran tener herramientas para gestionarse mejor, como para que pudieran aportar información relevante y oportuna a los organismos centrales, para mejorar el proceso y la calidad de la discusión presupuestal. A continuación se presentan en forma sintética las etapas y características de este proceso:

Consolidación fiscal y financiera (2005 a 2009): en primer lugar, había que generar condiciones de estabilidad macroeconómica y financiera, que dieran una perspectiva de confianza a los actores económicos y de sustentabilidad a la gestión pública. La estrategia presupuestal estuvo determinada por el objetivo de darle credibilidad al presupuesto, para lo cual debía elaborarse a partir de un encuadre macroeconómico y fiscal. Debía asegurarse que los créditos presupuestales que aprobara el

parlamento pudieran ser ejecutados y pagados, procurando pasar de un control fiscal basado en el control de la caja, a uno basado en el presupuesto. Para ello fue fundamental mejorar todos los aspectos vinculados con la planificación presupuestal y financiera. Ello permitió que el presupuesto recuperara su rol como orientador de las políticas, procurando acompañar las mejoras económicas con el avance gradual en el cumplimiento del programa de gobierno, encauzando de esta manera las importantes demandas sociales, en un contexto de sustentabilidad. A su vez, el haber generado condiciones de confianza con los organismos ejecutores del gasto, posibilitó avanzar en las acciones posteriores.

Por su parte, la transformación en la gestión de la deuda fue un factor fundamental para darle sustentabilidad a la estrategia fiscal y aumentar los márgenes de maniobra ante eventuales cambios en el contexto de financiamiento.

En lo institucional, en este período se fortaleció significativamente la Asesoría Macroeconómica, en 2005 se crea la Unidad de Gestión de Deuda y en 2007 se crea la Unidad de Presupuesto Nacional.

Fortalecimiento de las capacidades en MEF y OPP para la gestión del proceso presupuestal (2010 a 2016). En esta segunda etapa, las prioridades estuvieron enfocadas en el fortalecimiento de los organismos transversales y en mejorar la propia estructura y gestión del presupuesto, como requisito para poder continuar avanzando en el proceso de reforma.

En el MEF, se avanzó en la institucionalidad y en el ordenamiento del proceso presupuestal y financiero. Se fortalecieron las capacidades de la Asesoría Macroeconómica, se le dio cuerpo a la recientemente creada Unidad de Presupuesto Nacional, se consolida la Unidad de Gestión de Deuda y se modernizó la Tesorería General de la Nación.

Además, en este período se inicia el proceso para la redefinición y modernización del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), con el objetivo de lograr una necesaria actualización tecnológica, la incorporación de algunas mejoras, como la visibilidad de ejercicios futuros, y el desarrollo del módulo contable.

En este período, la OPP impulsó cambios en la estructura del presupuesto introduciendo una estructura programática que procuró poner foco en los objetivos finales de las políticas con una visión transversal. Se entiende necesario profundizar los esfuerzos para vincular la planificación de las políticas públicas, los programas y las asignaciones presupuestales, en tanto la discusión presupuestal continúa realizándose básicamente con una lógica institucional.

Asimismo, OPP inició un proceso para la realización de evaluaciones puntuales de políticas públicas, mayormente de diseño, implementación y desempeño (DID). En 2012 se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que tiene como objetivo contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública, facilitando la evaluación de las iniciativas y fortaleciendo el seguimiento del proceso de inversión a lo largo del ciclo de vida de los proyectos.

Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los organismos ejecutores de las políticas (iniciada en 2017). En esta tercera etapa iniciada recientemente, el foco está en el fortalecimiento de las capacidades en los organismos ejecutores de las políticas, desarrollando sistemas de gestión (GRP) y sistemas específicos para la actividad sustantiva, con el objetivo de contar con mejor información para la toma de decisiones, tanto a nivel de los organismos ejecutores del gasto, como de los organismos centrales.

La necesidad de apoyar a los incisos con sistemas de información surge como un proceso natural resultante del mayor grado de madurez, tanto de los organismos ejecutores, como de la propia UPN, que permite concentrar esfuerzos en el desarrollo de sistemas de gestión y la elaboración de información para la toma de decisiones, lo cual se ve facilitado por los avances logrados por AGESIC en materia de estándares de interoperabilidad, infraestructura, etc. Para ello, se creó dentro de la UPN, el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestal (PFGP).

Como contracara de este proceso en los organismos ejecutores, se requiere también un fortalecimiento de la UPN a efectos de incorporar la información que surja de los sistemas de gestión y de producción de los Incisos para mejorar la determinación de los costos de las políticas, las previsiones de gasto, el seguimiento de la cadena de insumos, productos,

resultados, en pos de una mejor calidad del gasto y asignación de recursos.

III. LA UNIDAD DE PRESUPUESTO NACIONAL: CREACIÓN, ROLES Y ESTRUCTURA

La UPN fue creada en 2007, con el objetivo de generar dentro de la órbita de la Dirección General de Secretaría del MEF, una institucionalidad especializada en materia presupuestal, para llevar adelante la coordinación del proceso presupuestal, actividad central para la gestión fiscal y financiera (Resolución del MEF del 21 de marzo de 2007). Esta Unidad cumple la función de asesorar al Ministro en todo lo relativo a la materia presupuestal, contribuyendo para fortalecer el vínculo entre las decisiones presupuestales y los avances en las políticas públicas. En particular, coordina la gestión del Presupuesto Nacional tanto en su elaboración, como en el seguimiento del mismo y analiza y evalúa las modificaciones presupuestales durante la ejecución, proponiendo las autorizaciones correspondientes.

La Unidad está estructurada en dos áreas, un “Área de Análisis Sectorial”, denominada “Gestión Presupuestal” y un “Área de Análisis Agregado”, denominada de “Análisis Presupuestal”. También, funciona en la órbita de la Unidad, el “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestal” (PFGP), que se presenta y se detalla más adelante en este informe. Si bien de acuerdo a la estructura formal, la Unidad de Proyectos de Participación Público Privada forma parte de la UPN, en los hechos funciona de forma independiente.

Las principales responsabilidades del “Área de Análisis Sectorial” son el análisis de las propuestas presupuestales de los Incisos y de la línea de base de cada uno, la elaboración de eventuales propuestas de cambios a la normativa de ordenamiento financiero, el seguimiento del crédito y la ejecución presupuestal de los Incisos, el análisis de las modificaciones presupuestales durante la ejecución y la recomendación respecto de las mismas, el análisis y seguimiento de la actividad sustantiva de los Incisos y de las políticas sectoriales. Esta área tiene un vínculo permanente con los referentes de los organismos ejecutores del gasto, así como con los sectorialistas de la Asesoría Macroeconómica, que realizan un seguimiento de las políticas en algunas áreas relevantes (educación,

salud, protección social, infraestructura y actividades productivas) y con la Contaduría General de la Nación, en lo que hace a la instrumentación del presupuesto y su ejecución.

Las principales responsabilidades del “Área de Análisis Agregado” son la realización de las proyecciones de los créditos presupuestales y la ejecución del gasto para todos los Incisos, así como el seguimiento de los mismos, coordinando el análisis de las particularidades de cada Inciso con el “Área de Análisis Sectorial”. Por ello, esta área tiene una coordinación permanente con la Tesorería General de la Nación, de modo de aportar la proyección de los créditos y de la ejecución presupuestal como insumo para la planificación de los pagos, y a su vez, considerar estos últimos para retroalimentar la proyección de la ejecución de los Incisos. Asimismo, mantiene un vínculo estrecho con la Asesoría Macroeconómica en lo que refiere al impacto fiscal de la ejecución presupuestal y al análisis fiscal en general. Esta área se encarga además, de la coordinación de las publicaciones de la Unidad que se realizan en la web y es la contraparte de la Unidad para el desarrollo de los sistemas propios, así como del Proyecto SIIF 2.

Además, ambas áreas participan en la instancia de formulación presupuestal en la elaboración de la línea de base de los gastos de funcionamiento y en el análisis de la línea base de remuneraciones e inversiones, elaboradas por CGN y OPP respectivamente. Ambas áreas participan de la elaboración de la información a enviar al Parlamento en las instancias presupuestales, del acompañamiento del proceso de discusión presupuestal en el Poder Legislativo y de la elaboración de informes de análisis presupuestal para actores claves del proceso.

La Unidad está dirigida por una función de confianza del Ministro. Cada una de las dos áreas está a cargo de un coordinador y además, el “Área de Análisis Sectorial” está integrada por 10 analistas y el “Área de Análisis Agregado” por 4 analistas. Por su parte, el PFGP también está a cargo de una coordinadora general y cuenta con 16 analistas.

De acuerdo a la experiencia internacional, el dimensionamiento y la estructura de la Unidad se corresponde con una fase inicial de maduración de una Dirección de Presupuesto. En este sentido, en primer lugar, se entiende necesario consolidar las condiciones que contribuyan a la estabilidad de los equipos de trabajo, a efectos de retener los

profesionales jóvenes formados internamente y con experiencia específica en materia presupuestal. Asimismo, se entiende conveniente profundizar el trabajo conjunto con la Asesoría Macroeconómica por sectores de política pública (salud, educación, protección social, infraestructura y actividades productivas, etc.) e incrementar gradualmente la dotación de personal a efectos de poder profundizar el rol de la Unidad en lo que hace al conocimiento de la actividad sustantiva de los organismos, mejorando así la capacidad del MEF para mejorar la planificación y contribuir en pos de una mayor eficiencia y calidad del gasto y generar las condiciones para poder implementar una práctica de “spending review”.

También se considera conveniente actualizar la estructura interna de la UPN establecida por decreto en 2013, actualizando la denominación de las áreas y sus funciones, excluyendo formalmente de la órbita de UPN la Unidad de Proyectos de Participación Público Privada, que en los hechos funciona en forma independiente y generando la correspondiente estructura de cargos y funciones al interior de la Unidad.

Por último, se entiende conveniente realizar una adecuación de la normativa legal en materia presupuestal, que contribuya a afianzar la modernización del proceso presupuestal y refleje la distribución actual de roles, acorde a las buenas prácticas a nivel internacional, capitalizando los aprendizajes realizados y las capacidades construidas.

IV. LOGROS

La Unidad de Presupuesto Nacional ha alcanzado logros significativos: la generación de capacidades específicas en el MEF en materia presupuestal; el liderazgo de la transformación de los procesos de formulación y de modificaciones presupuestales; la mejora sustancial del análisis presupuestal y en particular para la previsión de los créditos y la ejecución del gasto; el aporte de mayor información al parlamento en las instancias presupuestales; y el haber iniciado un proceso de apoyo a los organismos ejecutores para que cuenten con herramientas para gestionarse mejor y que a la vez puedan proveer de información oportuna y de calidad para la discusión presupuestal.

1) Generación de capacidades en materia presupuestal en la Dirección General de Secretaría del MEF

Se creó una institucionalidad específica para el análisis y la gestión presupuestal en la Dirección General de Secretaría del MEF, logrando así atender una necesidad fundamental para un Ministerio de Finanzas. Se ha logrado formar un equipo de funcionarios con conocimiento en una materia tan específica como el presupuesto público, que ha generado una red consolidada de vínculos con los referentes de los distintos organismos del Presupuesto Nacional. Se ha generado una amplia base de conocimiento sobre el funcionamiento del Presupuesto Nacional, tanto a nivel agregado por su impacto fiscal, como de las características de cada uno de los ejecutores del gasto en lo que refiere a su actividad sustantiva, sus capacidades y sus particularidades presupuestales. Se ha hecho un esfuerzo por documentar las metodologías de trabajo y por sistematizar la información de los organismos. Por todo ello, la UPN ha logrado el reconocimiento como referente fundamental en materia presupuestal, tanto por parte de las autoridades del MEF, como de los otros organismos transversales, de los organismos ejecutores y del parlamento.

2) La transformación del proceso de formulación presupuestal

La UPN asumió un rol de liderazgo en la formulación de las leyes presupuestales, llevando adelante una transformación sustancial del proceso de formulación, a partir del desarrollo de un sistema informático específico. Desde el año 2010 el proceso de elaboración de las iniciativas presupuestales se gestiona a través del Sistema de Presentación del Articulado (SPA), permitiendo a los organismos que integran el Presupuesto Nacional, elaborar sus propuestas en forma descentralizada y a los organismos transversales que participan del proceso, realizar su intervención directamente en esta plataforma, lo que le da mayor seguridad a la formulación presupuestal y más transparencia y trazabilidad al tratamiento de las propuestas. El desarrollo de este sistema facilitó el contar con mayor información de la fundamentación y el costo de las propuestas.

3) La transformación del proceso de modificaciones presupuestales durante el ejercicio

La UPN llevó adelante una transformación del proceso de gestión y aprobación de las modificaciones presupuestales durante el ejercicio. A partir del año 2012, con la misma lógica del sistema de formulación presupuestal, la gestión de las modificaciones presupuestales que requieren autorización de Poder Ejecutivo, se realizan mediante el sistema desarrollado a tales efectos, el Sistema de Gestión de Modificaciones Presupuestales (GEMAP), con el objetivo de facilitar y documentar los procesos y la intervención de todos los organismos que participan.

Ello ha facilitado la planificación de las modificaciones presupuestales y la proyección de los créditos presupuestales, a la vez que ha permitido estandarizar y gestionar la información cuantitativa y cualitativa que se solicita a los organismos ejecutores en oportunidad de solicitar modificaciones presupuestales, lo que ha permitido profundizar el análisis del Inciso y la evaluación de las necesidades planteadas y va a permitir alimentar bases de datos sobre variables no financieras relevantes para el seguimiento de los gastos de los Incisos.

4) Sustancial mejora en el seguimiento del crédito presupuestal y la ejecución

Se realizó un especial esfuerzo para vincular las autorizaciones de gasto establecidas en las normas presupuestales, con el resultado fiscal medido en base caja. Ello implicó un análisis y sistematización de los vínculos entre ambas etapas del proceso presupuestal y la realización de previsiones sobre los niveles y cadencias de ejecución presupuestal y de pago.

En primer lugar, se elaboró una metodología para la proyección de los créditos presupuestales, habiéndose desarrollado un sistema específico para hacerlo, el Sistema de Información Presupuestal y Financiera (SIPREF). Esta proyección incorpora además de los créditos aprobados por ley, la actualización de las partidas cuando corresponde, los ajustes de las partidas estimativas y las modificaciones que se prevé se realicen durante la ejecución, tanto por trasposiciones, por diferentes tipos de habilitaciones y por refuerzos de rubro. De esta manera se puede realizar una proyección activa de los créditos y de la ejecución presupuestal en el sistema. Contar con esta previsión es fundamental, dado que existen

diferencias sustanciales entre el crédito de apertura y el vigente al final del ejercicio, con la consiguiente repercusión fiscal.

En particular para la estimación de la ejecución y de las modificaciones presupuestales, se requiere de un profundo conocimiento de los organismos ejecutores. Para ello se procuró avanzar en la estandarización de la información a recibir de los Incisos y mantener periódicamente instancias de seguimiento y de planificación en conjunto. Este es un proceso gradual y es necesario continuar profundizándolo, en particular en lo que refiere a la incorporación de información no financiera, para lo cual se está llevando adelante una estrategia auspiciosa, fundamentalmente a través del PFGP, como se detalla más adelante.

Es de destacar que la proyección de los créditos se realiza en la misma plataforma (SIPREF), en que la Tesorería realiza la planificación de pagos con los Incisos, lo que facilita la vinculación entre la planificación de la ejecución presupuestal y financiera.

Este sistema ha facilitado la elaboración de reportes estandarizados, informes y herramientas de consulta interactiva, tanto para el análisis y seguimiento interno, como para la presentación de información al parlamento, facilitando el análisis de los gastos e ingresos de cada organismo, permitiendo agrupar el gasto en categorías relevantes para el análisis y posibilitando el seguimiento de las cadencias de ejecución por tipo de gasto.

5) Mejora en la generación de información presupuestal

Desde el año 2005 se ha ampliado y profundizado sustantivamente la información aportada al Parlamento en oportunidad de cada una de las instancias presupuestales, lo que ha sido reconocido en las diferentes comparencias. Como resultado del trabajo conjunto con la Asesoría Macroeconómica, se amplió y mejoró el contenido de los Informes Económico Financieros y las Exposiciones de Motivos que acompañan los Proyectos de Ley de Presupuesto y Rendición de Cuentas, explicitando los supuestos, las proyecciones, las metas y los lineamientos de política, así como también presentando la información presupuestal en forma clara y sintética.

Asimismo, en los últimos años, se acompaña el envío del proyecto de ley

con un tomo específico de “Fundamentación del Articulado”, que elabora UPN con el objetivo de facilitar el análisis de las propuestas. Además, desde el año 2017, se elabora desde la UPN un tomo de “Análisis Presupuestal”, que procura brindar información clara y sintética, para facilitar la comprensión y visualización de las asignaciones presupuestales, la modificación de los créditos durante el ejercicio y la ejecución presupuestal, presentando el gasto agrupado por los conceptos más relevantes, así como algunos indicadores de insumos, de actividad, de financiamiento propio y de resultados. También se desarrolló una aplicación para dispositivos móviles para facilitar el acceso a la información en las instancias presupuestales y darle seguimiento al proceso parlamentario. A partir del año 2019 se cuenta con una web institucional, que procura aportar información y análisis en materia presupuestal.

6) Fortalecimiento de los organismos ejecutores del gasto

En 2017, se crea dentro de la UPN, el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestal (PFGP), para apoyar el desarrollo de sistemas de gestión en los organismos ejecutores del gasto. De esta manera se procuró dar respuesta a una necesidad de apoyo por parte de los Incisos, para contar con herramientas para gestionarse mejor. Las premisas con las que se encaró este proceso, es que la información para ser oportuna y fidedigna debe surgir de sistemas de gestión y debe ser utilizada por aquél que la genera. De esta manera, entendemos que se inició un proceso de cambio profundo en la forma de concebir y de llevar adelante la gestión en el gobierno central, que permitirá a los organismos ejecutores contar con herramientas para gestionarse mejor, y a los organismos centrales obtener información de calidad para la toma de decisiones.

V. Lineamientos estratégicos para 2020-2024

Los lineamientos estratégicos de la UPN, que guían su accionar actual y su proyección a futuro, se han conceptualizado a partir de la experiencia generada a lo largo de estos años en el trabajo presupuestal, del grado de madurez alcanzado por la Unidad, del estadio en el proceso de transformación, de las reflexiones compartidas de la experiencia internacional en la materia y de considerar las características propias de

Uruguay que condicionan el proceso. Los objetivos son fortalecer el control fiscal a través del presupuesto, tender a una asignación de recursos en función de los resultados a lograr y a poner énfasis creciente en la eficiencia y calidad del gasto.

A continuación, se presentan en forma muy sintética, las principales líneas estratégicas que está llevando adelante la UPN, y que se entiende conveniente continuar profundizando:

- Profundizar el análisis del vínculo entre el Presupuesto Nacional y el resultado fiscal del Gobierno Central, realizando la proyección de los créditos presupuestales y de la ejecución para todo el período presupuestal, a efectos de la estimación del resultado fiscal.
- Mejorar el proceso de elaboración y discusión de las leyes presupuestales, mediante la profundización del análisis de las asignaciones incrementales, la conceptualización y construcción de la línea de base a partir del análisis del costo de las políticas vigentes, la adecuación del ordenamiento financiero para reforzar el cumplimiento de las metas fiscales y el avance gradual hacia un cambio en la lógica de discusión de las leyes presupuestales poniendo el foco en el costo total de las políticas, más que en las asignaciones incrementales.
- Estrategia para avanzar hacia un Presupuesto para Resultados, procurando una mayor vinculación entre la planificación de las políticas públicas y la asignación de recursos, lo que requeriría una redefinición y adecuación de la estructura programática actual y la generación de capacidades en los organismos transversales y en los ejecutores.
- Seguimiento de la cadena de insumos - productos - resultados a nivel sectorial, lo que requiere la generación de información de calidad a través de la profundización del PFGP y del desarrollo de sistemas sectoriales específicos para el seguimiento de la provisión de bienes o servicios (como por ejemplo el proyecto para la mejora de la gestión en el área de la salud); la incorporación de esta información en forma sistemática y estandarizada para el análisis y la realización de proyecciones; la profundización de las capacidades en el MEF para el análisis sectorial, seguimiento de la

planificación de producción y el costo de las políticas: y el reforzamiento de las capacidades de planificación y gerenciamiento de los Incisos.

- Profundizar el análisis presupuestal, en lo referido a la proyección de los créditos y la ejecución; a la identificación y seguimiento de las variables determinantes de la evolución del gasto en los diferentes Incisos; a la estandarización y sistematización de información no financiera; a la información de compras a efectos de identificar oportunidades de mejora, etc. Ello contribuirá además a poder ampliar la información que la Unidad aporta a las demás áreas del Ministerio, a los organismos ejecutores y al Parlamento.
- Continuar avanzando en la consolidación de la Unidad en su rol como Autoridad Presupuestal acorde a la experiencia internacional, en la coordinación con los restantes organismos participantes del proceso, en el fortalecimiento de sus recursos humanos y su estructura interna, en la participación en la gobernanza del nuevo SIIF y en la mejora permanente de los sistemas informáticos propios.

VI. Acciones de corto plazo

A continuación, se detallan algunas de las acciones más relevantes que están en proceso, enfocadas fundamentalmente en la formulación del próximo Presupuesto Nacional 2020 - 2024.

- proyección del crédito y la ejecución para todo el período presupuestal y en particular para el año 2020;
- elaboración de una propuesta de línea de base para gastos de funcionamiento; determinación del monto global de la línea de base de inversiones en conjunto con OPP; analizar la línea de base de remuneraciones que elabore CGN;
- incorporación de una etapa de preformulación presupuestal procurando una mejor fundamentación de las propuestas de asignaciones incrementales, planteando el problema a resolver, la

población a atender, el plan de acción para alcanzar los resultados esperados, indicadores y metas para darles seguimiento durante la ejecución y los costos asociados;

- elaboración de informes analíticos de todos los Incisos del Presupuesto Nacional, detallando los aspectos presupuestales, el análisis de productos estratégicos, del Grupo 0 y los recursos humanos, los ingresos propios, entre otros aspectos con impacto presupuestal;
- se está implementando la presentación de la información presupuestal en una herramienta informática que facilita su análisis y seguimiento para uso interno en forma gráfica y amigable;
- se prevé continuar mejorando la información de análisis presupuestal que se presenta al Parlamento y la que se difunde a través de la web institucional;
- en lo que respecta a desarrollos informáticos, se destaca, la implementación de un sistema para la elaboración de la línea de base de gastos de funcionamiento, un nuevo módulo en el SPA incorporando una etapa de preformulación de los artículos que amplía sustancialmente las exigencias a los Incisos de fundamentación de las propuestas con costo incremental, la realización de adecuaciones a los sistemas SPA y GEMAP, en particular para la interoperabilidad con el SIIF 2.

VII. Referencias

Web de la Unidad de Presupuesto Nacional:

<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/unidad-presupuesto-nacional>

Informe de la OCDE sobre el proceso presupuestal en Uruguay publicado en mayo 2019:

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-uruguay-towards-modern-budgeting-practices-in-uruguay_4ff4bfce-en

VIII. Anexo: otras consideraciones respecto de la Unidad

Principales vínculos: La UPN mantiene un contacto permanente con los incisos y tiene vínculos estrechos con la Asesoría Macroeconómica, la Tesorería General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y la Unidad de Organismos Multilaterales. También se vincula con la OPP y con ONSC, entre otros.

Participa de los siguientes ámbitos de dirección: en el Comité de Dirección del Proyecto SIIF 2, en el Comité de Dirección del Proyecto de Modernización de las Estadísticas Fiscales. Se prevé que participe del Comité de Dirección del Proyecto para la mejora de gestión en el sector salud, que se encuentra en proceso de aprobación por parte del BID.

Préstamos que ejecuta la Unidad: UPN cuenta con una parte del componente 2 del préstamo BID Nº 4705/OC-UR, Programa de Gestión Presupuestaria y Financiera, para apoyar las acciones de mejora de la gestión presupuestal, financiando principalmente el desarrollo de sistemas de información y de gestión presupuestal.

Instancias en que en la actualidad UPN ejerce la representación del MEF: actualmente la UPN representa al MEF, haciéndolo en algunos casos en forma compartida con funcionarios de otras unidades del Ministerio, en: la Comisión de Compromisos de Gestión, la Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional (CARO), el Directorio del Plan Ceibal y de la Fundación Ceibal, el Consejo de Administración del Instituto Pasteur de Montevideo, el Consejo Directivo de la Fundación Gurvich, en el Consejo Directivo de la Unidad Técnica del FOCEM, en la Comisión Técnica para el Subsidio de Buses Eléctricos, en la Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA) y en el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas en Diversidad Sexual.