
Planificación Estratégica - Período 2020 – 2024

Incisos de la Administración Central y Organismos del Art. 220 de la Constitución

Contenido

A. Presentación	II
B. Planificación Estratégica: hacia un Presupuesto por Resultados	II
C. Áreas Programáticas del Presupuesto Nacional y Objetivos de Desarrollo Sostenible asociados	VII
D. Notas sobre la metodología de trabajo	IX
E. Aclaraciones sobre el contenido del presente tomo.....	XIII
Informe por Área Programática	
Informes Institucionales de Planificación Estratégica	

A. Presentación

El Tomo II del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional contiene la información relativa a la Planificación Estratégica 2020 – 2024.

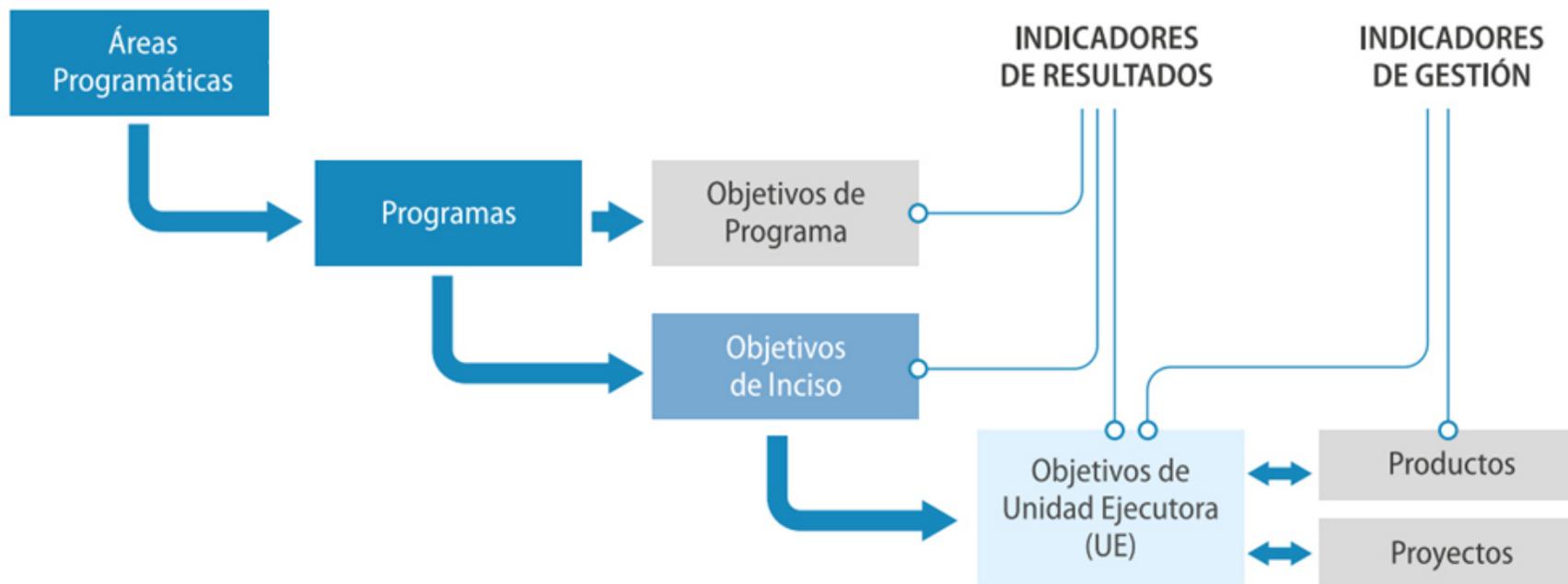
Los Incisos de la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución que optaron por hacerlo, elaboraron sus planes estratégicos en base a las pautas metodológicas brindadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a los efectos de dar cumplimiento el artículo 39 lit. F) de la ley 16.736 de 05/01/996.

En las Rendiciones de Cuentas correspondientes se presentarán los estados demostrativos que permitan mostrar, a través de los indicadores de desempeño y sus correspondientes metas, el grado de cumplimiento de los objetivos programados.

B. Planificación Estratégica: hacia un Presupuesto por Resultados

La propuesta metodológica para el actual período quinquenal se adoptó atendiendo a dos factores: la norma constitucional que dispone que debe presentarse un presupuesto por Programa (artículo 214 literal A) y los sistemas de información presupuestales disponibles. Esta propuesta se puede representar en el siguiente esquema:

ESQUEMA METODOLÓGICO 2020 – 2024



La Planificación Estratégica (PE) es pues un proceso de carácter continuo estrictamente relacionado con el control de gestión y por ende con la evaluación. La PE mira hacia el futuro y a los objetivos proyectados, en tanto, la evaluación de la gestión mira hacia el pasado y analiza como los objetivos se desarrollaron. La combinación de la PE y la evaluación del desempeño forman el círculo de proceso continuo del Gobierno por Resultados.

A continuación, se presenta una definición de los principales conceptos utilizados en la propuesta metodológica.

Áreas Programáticas (AP)

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

La estructuración del Presupuesto Nacional en AP refleja el fin último al que está orientado el gasto¹, y permite determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general. Permite concentrar los esfuerzos del gobierno en función de la obtención de resultados que sean prioritarios para la sociedad, a la vez que facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno.

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

Lista de Áreas Programáticas

1. Administración de Justicia
2. Asuntos Legislativos
3. Ciencia, Tecnología e Innovación
4. Regulación, control y Transparencia (**)
5. Cultura y Deporte
6. Defensa Nacional
7. Desarrollo Productivo
8. Educación
9. Infraestructura, Transporte y comunicaciones
10. Medio ambiente y recursos naturales
11. Protección y Seguridad Social (No vigente)(*)
12. Registros e información oficial
13. Salud
14. Seguridad Pública
15. Servicios Públicos Generales
16. Trabajo y Empleo
17. Vivienda
18. Energía
19. Protección Social (**)
20. Seguridad Social (**)
21. Administración Financiera (**)
22. Transferencias a Gobiernos Subnacionales (**)

(*) La AP Protección y Seguridad Social no está vigente a partir del presupuesto 2020-2024, dando lugar a dos nuevas AP: AP- Protección Social y AP - Seguridad Social.

(**) AP nuevas o actualizadas

¹ Las AP son excluyentes desde el punto de vista de la asignación presupuestal; para el criterio de asociación debe prestarse atención a la finalidad última para la cual existe cada institución.

Programa presupuestal

Instrumento por el cual, según lo establecen los literales A) y B) del artículo 214 de la Constitución de la República, se distribuyen los gastos corrientes, inversiones y sueldos funcionales en cada Inciso. En otras palabras, es el instrumento mediante el cual se realizan las asignaciones presupuestales mediante la entrega de bienes o servicios a efectos de lograr un resultado a favor de una población.

Se aplica la misma definición de Programas presupuestales adoptada desde la metodología de elaboración del Presupuesto Nacional 2010-2014. Los mismos reúnen las características de ser transversales y tener un objetivo asociado. Se pretende dotar de sentido “programático” a los Programas presupuestales, y vincular los recursos presupuestales con los objetivos últimos que se espera lograr de su aplicación.

Objetivo de Programa

Los objetivos de Programas constituyen la expresión cualitativa de los propósitos sustantivos, claros y precisos, que se pretenden obtener mediante el desarrollo de acciones coordinadas, por parte de las organizaciones involucradas en el Programa. Un objetivo de Programa puede dar lugar a la formulación de uno o más Objetivos de Inciso.

Objetivos de Inciso

Constituyen la expresión amplia y general de los resultados que el Inciso espera obtener en el mediano plazo; deben corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los objetivos del Programa al cual contribuyen. Estos objetivos se definen en el marco de las prioridades estratégicas de política de gobierno y de la disponibilidad del crédito asignado en el Presupuesto. Todos los objetivos de Inciso conforman el Plan Estratégico del Inciso. Es deseable que cada uno de ellos tenga asociado al menos un indicador con su meta anual respectiva (valor esperado del indicador), que permita dar información acerca del grado de cumplimiento de dichos objetivos. Un objetivo de Inciso puede dar lugar a la formulación de uno o más objetivos de unidad ejecutora.

Objetivos de unidad ejecutora (UE)

Constituyen la expresión amplia y general de los resultados que la UE espera obtener en el mediano plazo; deben corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los objetivos del Inciso. Por tanto, también deben ser consistentes con las prioridades de política

y la disponibilidad de crédito asignado. Todos los objetivos de UE conforman el Plan Estratégico de la UE. Al igual que sucede con los objetivos de Inciso, es deseable que cada uno de ellos tenga asociado al menos un indicador con su meta anual respectiva (valor esperado del indicador).

Productos

Los productos son los bienes o servicios que la UE proporciona a usuarios externos, y que se obtienen de la combinación de distintos insumos. En términos estrictos, esta definición corresponde a los productos finales o externos, es decir, aquellos que son entregados a terceros (usuarios, beneficiarios) y de los cuales la UE es responsable de su generación y provisión. Un punto clave para la asignación de recursos y la Rendición de Cuentas es identificar cuáles son los bienes y servicios que las UE entregan a los usuarios externos. Por contraposición también existen los productos intermedios o internos, los cuales se “consumen” al interior de las unidades ejecutoras con el objetivo de contribuir a la generación de los productos finales.

Proyectos

Desde el punto de vista presupuestal, los proyectos son el instrumento por el cual se asignan los recursos presupuestales al interior de cada Programa. La aplicación de los recursos asignados a los proyectos es lo que posibilita la generación de los productos. Los proyectos pueden ser de dos tipos: proyectos de inversión o de funcionamiento.

Indicadores

Los indicadores son una herramienta que brinda información cuantitativa respecto a dos dimensiones de la gestión, el desempeño y la de los resultados obtenidos en la cadena de generación del valor público. En términos simplificados pueden identificarse dos tipos de indicadores:

- **Indicadores de resultados:** miden la capacidad de la Institución o Programa para resolver los problemas públicos que están contemplados en la definición de los objetivos. Al medir el progreso hacia el logro de estos objetivos, los indicadores funcionan como una “señal de alerta” que indica si se está trabajando en la senda correcta de acuerdo con los resultados planificados. En este sentido, sirven para detectar posibles desvíos y corregirlos. Incluyen la medición de insumos (recursos físicos, humanos y financieros utilizados en la gestación de los servicios o producción de bienes); procesos (actividades vinculadas a la forma en que el trabajo es realizado); productos (bienes o servicios prestados a terceros externos o beneficiarios fiscales) y resultados (efectos esperados a obtener de los bienes/servicios producidos o prestados a terceros). En general los indicadores más adecuados para medir los resultados son los de producto y resultados en tanto los primeros identifican los bienes y servicios

prestados e impactan en lo segundo como fin último esperado en los beneficios o en la sociedad en su conjunto.

- Indicadores de desempeño: miden a) el grado de cumplimiento de los objetivos (eficacia) en términos de su cobertura, focalización y resultado final; b) el requerimiento de insumos utilizados (eficiencia) conceptualizado como la producción de bienes o servicios posibles dado un nivel de recursos disponibles a alcanzar un nivel determinado de bienes o servicios con la menor utilización de recursos; c) la calidad en la respuesta a las necesidades de la población en términos de oportunidad, cobertura, precisión y continuidad así como la comodidad y cortesía en la atención y finalmente; d) la capacidad de utilizar en forma adecuada los recursos financieros (economía).

C. Áreas Programáticas del Presupuesto Nacional y Objetivos de Desarrollo Sostenible asociados

En la elaboración de este período presupuestal 2020-2024, se continúa avanzando en la vinculación del Presupuesto Nacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS representan el compromiso asumido en setiembre de 2015 por parte de los países integrantes de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la paz y prosperidad de todos sus habitantes, como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse para 2030. La OPP tiene un rol central en el monitoreo y articulación de políticas públicas para su logro, así como en la elaboración de informes de seguimiento.

A continuación, se muestra un cuadro con el vínculo entre las Áreas Programáticas del Presupuesto Nacional y los ODS asociados.

																		
Administración de Justicia																		●
Asuntos Legislativos	●				●					●								●
Ciencia, Tecnología e Innovación									●									●
Regulación, Control y Transparencia																		●
Cultura y Deporte				●							●							
Defensa Nacional																		●
Desarrollo Productivo		●			●			●	●			●		●	●			●
Educación				●														
Infraestructura, Transporte y Comunicaciones									●		●							
Medio Ambiente y Recursos Naturales						●	●				●	●	●	●	●			
Registros e Información Oficial																		● ●
Salud			●		●													
Seguridad Pública					●						●							●
Servicios Públicos Generales								●										●
Trabajo y Empleo								●										
Vivienda	●					●					●							
Energía							●											
Protección Social	●	●			●			●		●								
Seguridad Social										●								
Administración Financiera																		● ●
Transferencias a Gobiernos Subnacionales						●	●	●			●							●

D. Notas sobre la metodología de trabajo

Relatoría del proceso de trabajo y desafíos hacia el futuro:

- Identificación de las AP

Se validaron las AP identificadas en los anteriores períodos presupuestales con las siguientes particularidades: 1- la AP *Protección y Seguridad Social*, a partir del presupuesto 2020-2024, se descompone dando lugar a la creación de dos nuevas AP: AP *Protección Social* y AP *Seguridad Social*; 2- se incorporaron las AP *Administración Financiera* y AP *Transferencias a Gobiernos Subnacionales*, funciones del Estado que hasta el período presupuestal anterior se encontraban enmarcadas dentro del AP *Servicios Públicos Generales*; 3 – la AP *Control y Transparencia* incorpora el Programa presupuestal “Regulación y Control” (anteriormente en la AP *Servicios Públicos Generales*), pasando así a denominarse *Regulación, Control y Transparencia*. La metodología se basa en la experiencia internacional en la materia, incluyendo aspectos particulares de la realidad uruguaya en cuanto a normativa legal y capacidades institucionales.

- Identificación de los Programas

Los Programas presupuestales se enmarcan dentro de las AP, por lo tanto cada Programa presupuestal contribuye a los resultados que se obtendrán dentro de las AP, entendidas como las funciones que el Estado desarrolla.

La definición de los Programas presupuestales para el Presupuesto, apunta a que los mismos sean transversales y tengan un objetivo asociado, permitiendo vincular los recursos presupuestales con los objetivos últimos que se espera lograr de su aplicación.

El proceso de trabajo permitió realizar un análisis de consistencia de los Programas presupuestales existentes de forma tal de continuar avanzando hacia la consolidación de la transversalidad de los mismos. De esta manera se continua con la mayor parte de los Programas presupuestales ya definidos, con la salvedad de algunos ajustes o definiciones de nuevos Programas.

- Organismos del Art. 220 de la Constitución

Si bien la Planificación Estratégica de los Organismos del artículo 220 de la Constitución presenta distinto grado de avance dependiendo de cada organismo, éstos han manifestado un alto interés y compromiso en ser parte del Presupuesto por Resultados, de forma de enriquecer el mismo.

En este sentido, se destaca, en particular, que el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) presenta por primera vez su Planificación Estratégica en el actual Presupuesto Nacional. Por otra parte, el Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) realizó una profunda revisión de su estructura programática en base a sus cometidos, cambios institucionales y políticas, que resultó en una readecuación de los Programas presupuestales de los que participa.

Por último, la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC), apostando a la transversalidad de los Programas presupuestales, identificó objetivos vinculados al Programa presupuestal *Desarrollo de la Universidad en el interior del país* del cual también participa la Universidad de la República (UDELAR), en el entendido de que ambos Organismos buscan impulsar fuertemente el desarrollo de la enseñanza y la investigación en todo el territorio nacional, contribuyendo a dar respuestas eficaces a los problemas nacionales priorizados en las diferentes áreas del conocimiento.

- **Indicadores**

Los organismos trabajaron en la definición de indicadores institucionales, que permiten evaluar el desempeño de los Incisos (Indicadores de objetivos de Inciso y objetivos de UE). Los indicadores que permiten evaluar el resultado de las políticas públicas (indicadores que permiten el seguimiento de los objetivos de Programas) fueron y seguirán siendo revisados y presentados en todas las instancias presupuestales de Rendición de Cuentas.

La información del desempeño y la verificación del cumplimiento de las metas, permite a los responsables de las políticas públicas la adopción de medidas correctivas, avalar la lógica del diseño de un programa o intervención pública, la forma en que se ha implementado y el desempeño en la prestación de los servicios o entrega de bienes a la población.

E. Contenido del presente tomo

El presente Tomo se organiza de la siguiente manera:

- **Parte I - Informe por Áreas Programáticas:** en esta sección se presenta para cada una de las Áreas Programáticas los Programas presupuestales vinculados y los Incisos que contribuyen al logro de los objetivos de dichos Programas.
- **Parte II - Informe Institucional:** se presenta la Planificación Estratégica quinquenal de cada uno de los Incisos de la Administración Central y de los Organismos contemplados en el artículo 220 de la Constitución de la República. Este ejercicio se realiza siguiendo el esquema metodológico

presentado anteriormente (Áreas programáticas, Programas presupuestales, Objetivos de Inciso, Objetivos de Unidades Ejecutoras, Indicadores y Productos). Para cada organismo se presenta además, su misión y visión, según consta en el Sistema de Planificación Estratégica (SPE)².

A continuación, se presentan algunas aclaraciones en relación al contenido del tomo:

- Planificación Estratégica quinquenal

Los siguientes organismos presentan sus planes estratégicos únicamente a nivel de Inciso: Ministerio de Relaciones Exteriores, el Poder Judicial, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, UDELAR, ASSE, INUMET, JUTEP e INISA.

- Vigencia de Programas y objetivos

Los nuevos Programas presupuestales tienen vigencia a partir del año 2021. Los Programas presupuestales que se mantienen vigentes se visualizan con vigencia desde el año 2011 o desde su creación hasta 2025. Esto obedece a que, si bien el presupuesto tiene vigencia hasta 2024, se deja planteado 2025 ya que presupuestalmente la asignación de créditos presupuestales se replica del año anterior. En su oportunidad la planificación estratégica será revisada. Otra posibilidad es que aparezcan Programas con vigencia 2020, esto refiere a Programas presupuestales que finalizan su vinculación en dicho año.

- Indicadores

En los casos en que los Objetivos (Inciso o UE) se presentan sin sus respectivos indicadores, esto puede responder a 2 situaciones:

- No se han definido aún indicadores para el objetivo en cuestión y se prevé incorporarlos para las próximas rendiciones de cuentas.
- Los indicadores definidos no reunieron los requisitos para ser validados, y por tanto quedaron ingresados al sistema para su posterior revisión.

² El SPE es el sistema informático desarrollado por OPP para soportar el esquema de formulación presupuestal. El mismo contiene información de las áreas programáticas (descripción e indicadores de contexto) y programas presupuestales (objetivos e indicadores de programa) y de la planificación institucional de los Incisos y Unidades Ejecutoras (objetivos e indicadores de Inciso y Unidad Ejecutora) mediante la cual pueden identificarse las contribuciones específicas que cada institución realiza en el marco de los programas en los que participa.

- Metas

En los casos de que el campo “Meta” figure con valor S/D (sin datos) esto puede responder a que se carece de mediciones previas que permitan estimar el valor meta para años futuros.

En estos casos se trabajará en los próximos meses con las contrapartes de los Incisos para avanzar en la definición de los valores metas del período quinquenal.

En el presente tomo se incluyen las metas (valores esperados del indicador) para los años 2020 a 2024 cuando estos fueron definidos.

- Línea base

Cuando el campo “Línea Base” figura con valor 0, esto puede responder a 2 situaciones:

- Se trata de un indicador nuevo, para el cual no se cuenta con información histórica.
- Se trata de un indicador cuyo valor para el año 2019 (o último valor) fue 0 (cero).