

# Presupuesto Nacional

2010  
2014

**Tomo II**  
**Planificación y**  
**Evaluación**

**Proyecto Poder Ejecutivo**

## Planificación Estratégica - Período 2010 – 2014

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

#### Contenido

A. Presentación .....	II
B. Planificación Estratégica: avanzando hacia un Presupuesto por Resultados.....	II
C. Notas sobre la metodología de trabajo .....	VII
D. Aclaraciones sobre el contenido del presente tomo .....	IX
E. Detalle de la Planificación de los Incisos .....	X
Área Programática 1: ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	1
Área Programática 2: ASUNTOS LEGISLATIVOS.....	6
Área Programática 3: CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.....	7
Área Programática 4: CONTROL Y TRANSPARENCIA.....	9
Área Programática 5: CULTURA Y DEPORTE.....	18
Área Programática 6: DEFENSA NACIONAL.....	37
Área Programática 7: DESARROLLO PRODUCTIVO.....	42
Área Programática 8: EDUCACIÓN.....	89
Área Programática 9: INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y COMUNICACIONES.....	128
Área Programática 10: MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.....	153
Área Programática 11: PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.....	168
Área Programática 12: REGISTROS E INFORMACIÓN OFICIAL.....	187
Área Programática 13: SALUD.....	201
Área Programática 14: SEGURIDAD PÚBLICA.....	228
Área Programática 15: SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES.....	254
Área Programática 16: TRABAJO Y EMPLEO.....	283
Área Programática 17: VIVIENDA.....	296

---

## **A. Presentación**

El Tomo II<sup>1</sup> del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional contiene la información relativa a la Planificación Estratégica 2010 – 2014.

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: avanzando hacia un Presupuesto por Resultados**

La metodología aplicada en el Presupuesto 2005-2009 constituyó un punto de partida importante que hoy permite implementar un cambio en la forma de planificar, presupuestar y evaluar. Dicho cambio responde a la necesidad de:

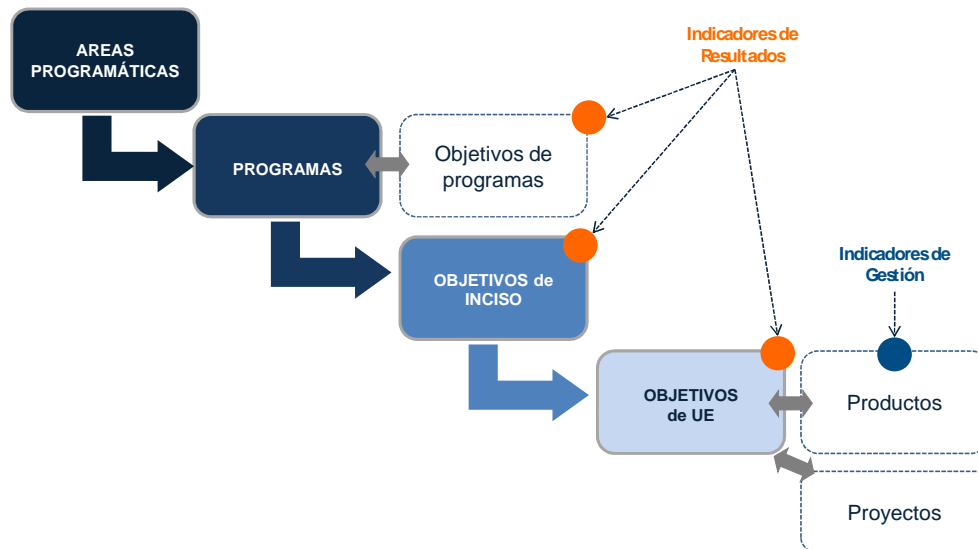
- Mejorar el proceso de asignación de recursos asociado a las prioridades de gobierno.
- Contribuir al monitoreo y evaluación de las políticas públicas para la toma de decisiones.
- Dar respuesta a la ciudadanía sobre los resultados que se obtienen del uso de los recursos públicos.

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 y las condiciones de nuestra realidad en materia de sistemas de información. Esta propuesta se puede representar en el siguiente esquema:

---

<sup>1</sup> En el período presupuestal 2005-2009 la Planificación Estratégica se presentó en el Tomo VI, Anexo a los Proyectos de Ley correspondientes.

## ESQUEMA METODOLÓGICO 2010-2014



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

---

## Áreas Programáticas (AP)

Las AP representan las funciones que el Estado desarrolla, y que 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 gasto<sup>2</sup>, y permite determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general. Permite concentrar los esfuerzos del gobierno en función de la obtención de resultados que sean prioritarios para la sociedad, a la vez que facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno.

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

### Lista de AP (por orden alfabético)

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

---

<sup>2</sup> 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 e inversiones y los escalafones y sueldos funcionales en cada Inciso. En otras palabras es el instrumento mediante el cual se realizan las asignaciones presupuestales.

**Programa**

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

La redefinición de los programas presupuestales para el Presupuesto 2010-2014, los cuales reúnen las características de ser transversales y tener un objetivo asociado, constituye el primer paso para que los mismos se asemejen a la definición de “Programas” en su sentido amplio. Con el cambio mencionado se pretende dotar de sentido “programático” a los programas presupuestales, y vincular los recursos presupuestales con los objetivos últimos que se espera lograr de su aplicación.

**Objetivo de programa**

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

**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 del desempeño, la de gestión 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. En general los indicadores más adecuados para medir los resultados son los de eficacia que refieren al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.
- Indicadores de gestión: miden la “forma” en que se generan los productos de las UE, teniendo en cuenta la utilización de los insumos y los procesos necesarios para obtenerlos. Las dimensiones más comunes de esta medición tienen que ver con la eficiencia y calidad.

---

## C. Notas sobre la metodología de trabajo

Relatoría del proceso de trabajo y desafíos hacia el futuro:

- Identificación de las AP

La identificación de las AP y la definición de su descripción y alcance se realizó en el marco de un grupo de trabajo integrado por técnicos de OPP (Área de Gestión y Evaluación del Estado –AGEV- y Dpto. de Presupuesto Nacional) y MEF (Unidad de Presupuesto Nacional) con el objetivo de dotar al Presupuesto 2010-2014 de los elementos básicos para avanzar hacia un Presupuesto por Resultados. Para ello se tomó en cuenta la experiencia internacional en la materia y se analizaron los aspectos particulares de la realidad uruguaya en cuanto a normativa legal y capacidades institucionales.

La presentación de las AP a los técnicos de los distintos incisos se realizó una vez que las mismas fueron validadas por las autoridades en el ámbito del Consejo de Ministros.

- Identificación de los Programas

A diferencia de los presupuestos anteriores los Programas presupuestales ahora 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.

Si bien el Presupuesto Nacional se organiza por programa, según lo establece el artículo 214 de la Constitución, dichos programas (en su mayoría) han carecido de objetivos claros que guíen la aplicación de los recursos; más bien, han englobado un conjunto de objetivos derivados de los cometidos que cada inciso y UE tiene asignados por ley, pero que no son de fácil interpretación por parte de la ciudadanía.

La redefinición de los programas presupuestales para el Presupuesto 2010-2014, 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 que permitió avanzar hacia la consolidación de la transversalidad de los Programas, implicó el análisis conjunto de los técnicos de los distintos Incisos y el equipo de AGEV OPP abocado a dicha tarea. De esta manera se logró identificar un gran número de casos, donde un mismo Programa Presupuestal estará presente en varios incisos y UEs, dotando al Presupuesto de una mirada transversal e integral, que abarca también las partidas incluidas en los Inciso 20 a 24.

Ejemplo: El Programa “Atención integral de la salud” está presente en los siguientes Incisos:

- Inc. 3 - Ministerio de Defensa Nacional
- Inc. 4 - Ministerio del Interior
- Inc.10 - Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- Inc.12 - Ministerio de Salud Pública



- 
- Inc.15 - Ministerio de Desarrollo Social
  - Inc.27 - Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
  - Inc.29 - Administración de Servicios de Salud del Estado

- Organismos del Art. 220 de la Constitución

En cuanto a la participación de los organismos del art. 220 de la Constitución en la nueva forma de estructurar el Presupuesto, la misma se ha dado con distinto grado de avance, dependiendo de los tiempos institucionales y las condiciones particulares de dichos incisos, siendo relevante destacar que a pesar de la autonomía por la cual se rigen, han manifestado un alto interés y compromiso en ser parte del proceso, de forma de enriquecer el mismo. Esto se manifiesta en la gran mayoría de los casos por su inclusión en las AP o por su participación en programas presupuestales transversales y compartidos con la Administración Central.

- Indicadores

La transversalidad de los Programas, hace que, en esta nueva presentación, encontremos dos niveles de indicadores: aquellos que permiten evaluar el desempeño de los incisos (Indicadores que permiten el seguimiento de los objetivos de inciso y objetivos de UE) y aquellos que permiten evaluar el resultado de las políticas públicas (indicadores que permiten el seguimiento de los objetivos de Programas).

En cuanto al primer grupo de indicadores, se brindó apoyo y asesoramiento por parte de los técnicos de AGEV – OPP a las contrapartes de inciso y UE responsables de esta tarea, tanto en la definición de objetivos de inciso y UE como en la formulación de los indicadores correspondientes<sup>3</sup>.

Para la formulación y validación de los indicadores relativos a objetivos de Programas, se trabajó en talleres con técnicos de los Incisos que contribuyen a dichos Programas, en los cuales se contó con el asesoramiento de Marcela Guzmán, experta chilena en la materia. Se avanzó en la definición de indicadores para Programas presupuestales comprendidos en las AP definidas como prioritarias (Seguridad Pública, Educación, Vivienda, Salud, Protección Social e Infraestructura, Transporte y Comunicaciones).

- Desafíos pendientes

Teniendo en cuenta la situación de la mayoría de los incisos en materia de sistemas de información, este trabajo ha implicado la formulación de indicadores cuya fuente de información deberá ser generada o perfeccionada y de los cuales no se tienen datos históricos de medición. Por tal motivo muchos indicadores figuran sin valores base y valores meta (valores esperados del indicador para los años 2010 y 2011). En la medida que se avance en la mejora de los sistemas de información de los incisos, se podrán obtener los valores de estos nuevos indicadores para los próximos años con la ventaja de ser auditables.

---

<sup>3</sup> Únicamente se incluyen en el presente tomo los indicadores que reunieron las características para ser validados (el resto de los indicadores están cargados en el Sistema de Planificación y Evaluación de OPP para ser analizados con los incisos y eventualmente ser incorporados en instancias posteriores – próximas rendiciones de cuentas-)

---

Del mismo modo, para avanzar hacia la inclusión de los Productos (como propone el esquema metodológico), se prevé rediseñar el Sistema de Distribución del Gasto (SDG), para disponer de información relativa al gasto por Producto.

## **D. Aclaraciones sobre el contenido del presente tomo**

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

- Línea base

Cuando el campo “Línea Base” figura con valor S/D (sin datos), 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 2009 (o último valor) fue 0 (cero).

- Metas

En los casos de que el campo “Meta” figure con valor S/D (sin datos) esto puede responder a 2 situaciones:

- Se consideró que el valor Meta no era razonable.
- Se carece de mediciones previas que permitan estimar el valor meta para años futuros.

En ambos casos se trabajará durante los meses de octubre y noviembre de 2010 con las contrapartes de los incisos para avanzar en la definición de los valores metas del período quinquenal. Se prevé complementar esta tarea con la mejora de los sistemas de información que permitan la obtención de dichos valores con fuentes de información objetivas y auditables.

En el presente tomo se incluyen únicamente las metas (valores esperados del indicador) para los años 2010 y 2011.

- Vigencia de programas y objetivos

Los nuevos programas presupuestales tienen vigencia a partir del año 2011 (vigencia 2011-2014). Por tal motivo, los indicadores de objetivos de programa<sup>4</sup> tienen previsto el campo “Meta” únicamente para el año 2011.

En cuanto a la vigencia de los Objetivos de Inciso y UE la misma puede comprender también el año 2010 (para los casos en que dichos objetivos han sido planteados para el año en curso), por ello en algunos casos figura el valor meta para ambos años y en otros sólo para el año 2010 o 2011.

---

<sup>4</sup> La definición de este tipo de indicadores es una tarea compleja porque implica considerar la transversalidad de los programas y la contribución por parte de los incisos que participan de los mismos y son responsables por su cuota parte en los resultados de las políticas públicas.

Por tal motivo, se optó por comenzar formulando indicadores para algunos programas vinculados a las AP definidas como prioritarias por el gobierno (Seguridad Pública, Educación, Vivienda, Salud, Protección Social e Infraestructura, Transporte y Comunicaciones).

- **Indicadores**

En los casos en que los Objetivos (tanto a nivel de Programa, 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.

Por último, para los incisos que tienen una única UE (caso UDELAR, MIDES, MRREE), los indicadores se presentan sólo a nivel de UE, dado que coinciden los objetivos fijados a nivel de inciso y UE.

## **E. Detalle de la Planificación de los Incisos**

A continuación se detalla la Planificación de los incisos presentada de acuerdo al siguiente criterio:

- Existe un capítulo para cada una de las 17 Áreas Programáticas (AP), que se plantean ordenadas de acuerdo a un criterio alfabético.
- Para cada AP, se presentan los Programas presupuestales que contribuyen a la misma.
- Para cada Programa presupuestal, se presentan:
  - Indicadores de los Objetivos de Programa (para los casos en que estén formulados)
  - Objetivos de Inciso de los Incisos que contribuyen al Programa.
- Para cada Objetivo de Inciso, se presentan:
  - Indicadores de los Objetivos de Inciso (para los casos en que estén formulados y validados)
  - Objetivos de UE vinculados al mismo.
- Para cada Objetivo de UE, se presentan:
  - Indicadores de Objetivos de UE (para los casos en que estén formulados y validados)

Por tanto, el criterio de presentación de la información responde al orden planteado en el esquema metodológico.