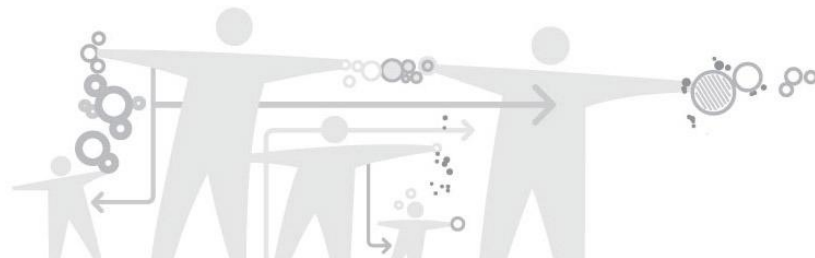




PRESIDENCIA
Oficina de Planeamiento y Presupuesto



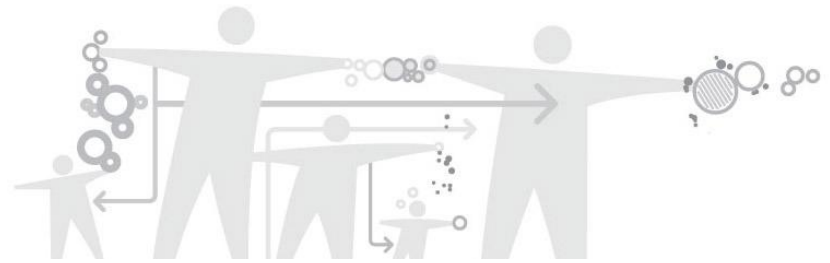
PLANIFICACIÓN y PRESUPUESTACIÓN QUINQUENAL de la INVERSIÓN PÚBLICA en URUGUAY

Seminario “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de ALC - 2011”
Santo Domingo; 13 y 14 de abril de 2011
ILPES (CEPAL) - PRODEV (BID)

Jerónimo Roca

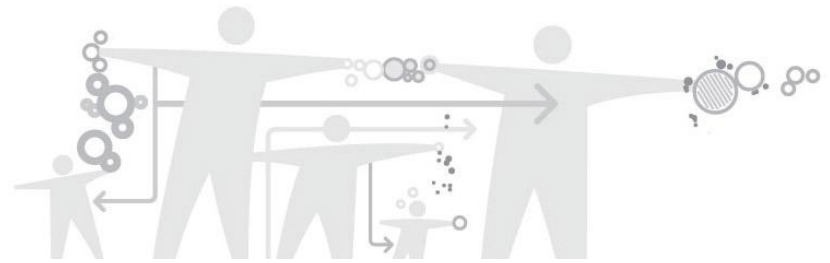


PRESIDENCIA
Oficina de Planeamiento y Presupuesto



I. CARACTERÍSTICAS de la INVERSIÓN PÚBLICA en URUGUAY

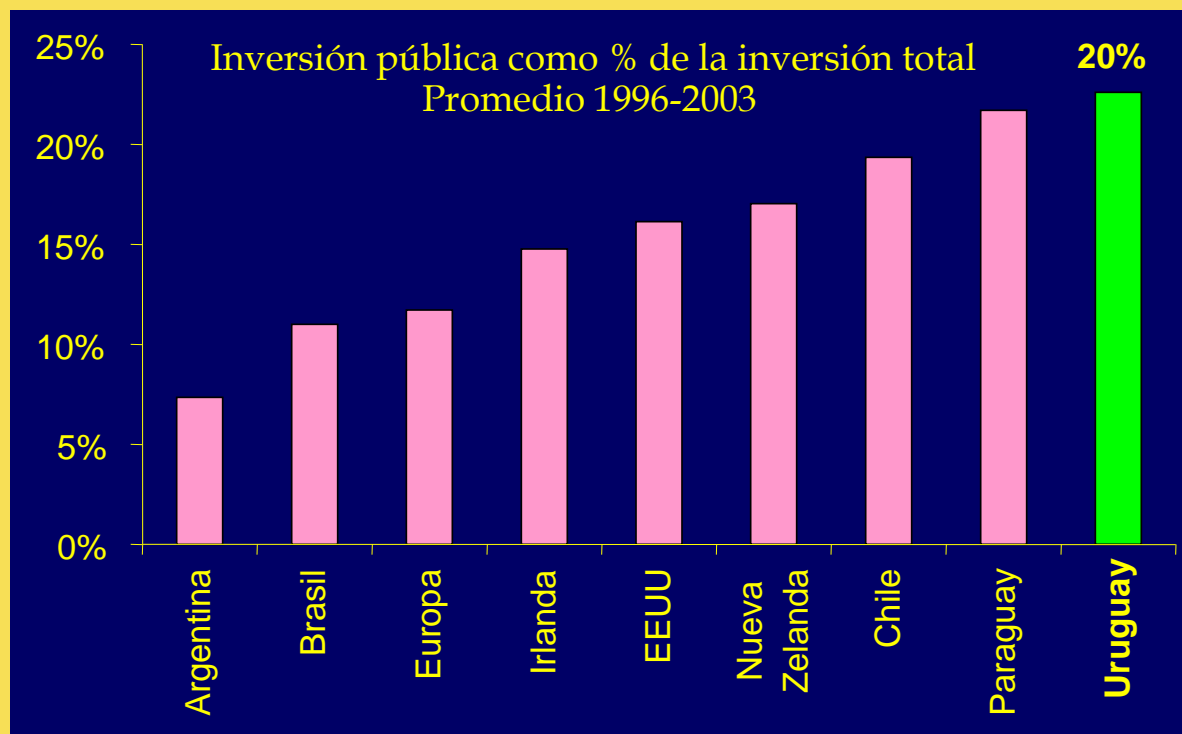
II. PLANIFICACIÓN y PRESUPUESTACIÓN de la INVERSIÓN PÚBLICA



I. CARACTERÍSTICAS de la INVERSIÓN PÚBLICA en URUGUAY

- I.1. Importante peso relativo de la Inversión Pública
- I.2. Inversión Pública-Inversión Privada:
¿complementarias o sustitutas?
- I.3. Importancia de la inversión de las
Empresas Públicas
- I.4. El rol contra-cíclico de una Inversión Pública
creciente

I.1. IMPORTANTE PESO RELATIVO de la INVERSIÓN PÚBLICA



- Promedio 2009-2010: 29.7%
- Incluso comparando con otros países pequeños, que suelen tener una mayor participación de Inversión Pública

Unión Europea incluye Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.



I.2. INVERSIÓN PÚBLICA-INVERSIÓN PRIVADA: ¿COMPLEMENTARIAS O SUSTITUTAS? (*)

Evidencia para Uruguay: relación de largo plazo positiva entre la inversión pública y la privada a nivel agregado (crowding-in)

Elasticidad de largo plazo estimada = 0,38

- o Shock de Inversión Pública de 10% (de 5.4% actual a 6% del PIB) => aumento de la Inversión Privada de 3.8% (de 13.4% actual a 13.9% del PIB)
- o Ante una variación inesperada (shock) en la inversión pública, la inversión privada reacciona en el mismo sentido y de manera creciente durante 5 años

Los resultados a nivel agregado coinciden con estimaciones para la economía brasileña, aunque en el caso de Brasil la elasticidad estimada es menor

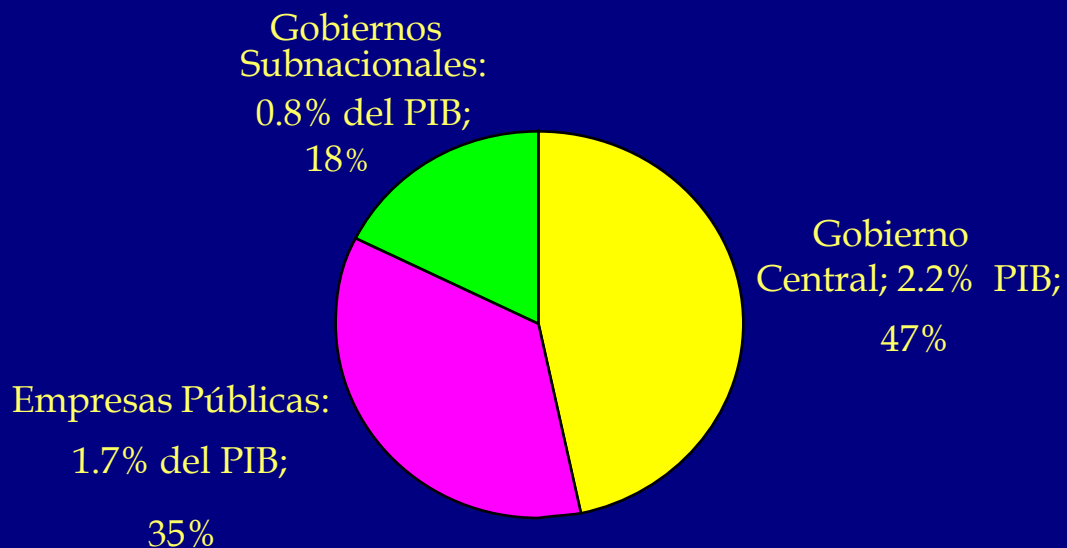
A partir de esto, tener en cuenta las consecuencias de utilizar la inversión como variable de ajuste y de subordinar la inversión a las políticas de gasto público de corto plazo.

(*) En base a Federico González: “Inversión Pública e Inversión Privada en Uruguay: ¿Crowding-in o crowding-out?; 1955-2005”



I.3. IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

URUGUAY - Estructura de la Inversión Pública - Año 2009 En % del PIB



Año 2009

TeleCo: 7.1%

Refinería: 9.9%

Agua: 2.8%

Electricidad: 3.4%

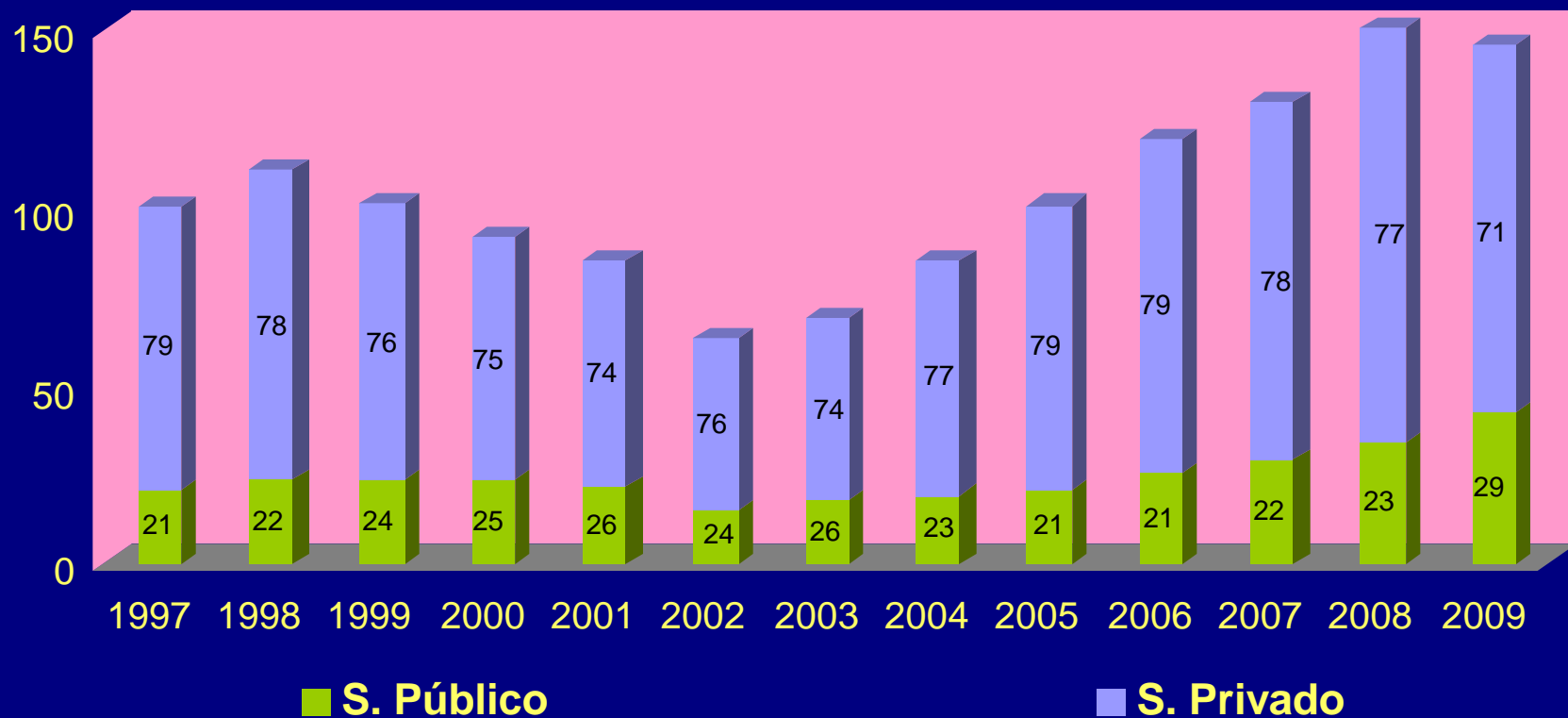
Puertos: 3.1%

Resto: 8.7%



I.4. EL ROL CONTRA-CÍCLICO DE UNA INVERSIÓN PÚBLICA CRECIENTE

Evolución de la inversión en Uruguay



Nuevamente en la agenda

- i) El papel del Estado como
 - a) Inversor => SNIP
 - b) Redistribuidor => Focalización correcta

- ii) El (des)equilibrio Ministerio de Planificación –
Ministerio de Economía (Finanzas)

El “colchón” de políticas mejoró los resultados de las políticas contra-cíclicas

- Reforma de la Salud
- Reforma Tributaria
- Transferencias Focalizadas
- Incremento del salario real



II. PLANIFICACIÓN y PRESUPUESTACIÓN de la INVERSIÓN PÚBLICA

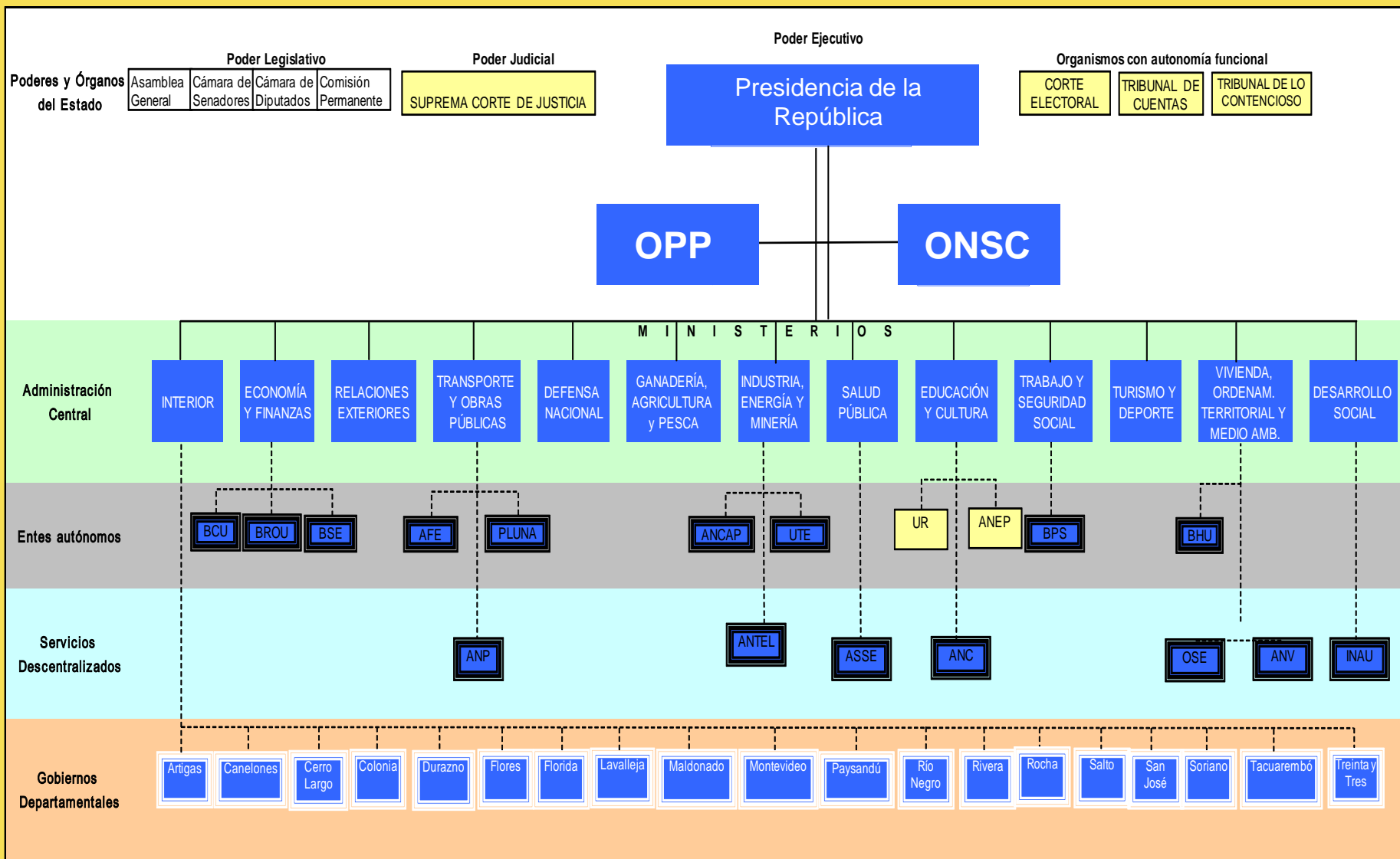
II. 1. Gobierno Central

II. 2. Empresas Públicas

II. 3. Gobiernos Subnacionales



DIFERENTES GRADOS DE AUTONOMIA DE LOS INVERSORES



II. 1. GOBIERNO CENTRAL

- El Presupuesto quinquenal es una de las principales herramientas para instrumentar el Plan de Gobierno
- Dicho Plan surge del Programa de Gobierno (insumo político) y del planeamiento estratégico de medio-largo plazo (insumo técnico)
- La asignación de gastos se realiza en función de las prioridades que surgen del Plan de Gobierno
- Se desarrolla en un marco de coherencia con los equilibrios macroeconómicos, en particular el macro-fiscal (espacio fiscal, programación fiscal)



Áreas Programáticas Prioritarias en la Asignación Presupuestal 2010-2014

Educación

Seguridad Ciudadana

Vivienda

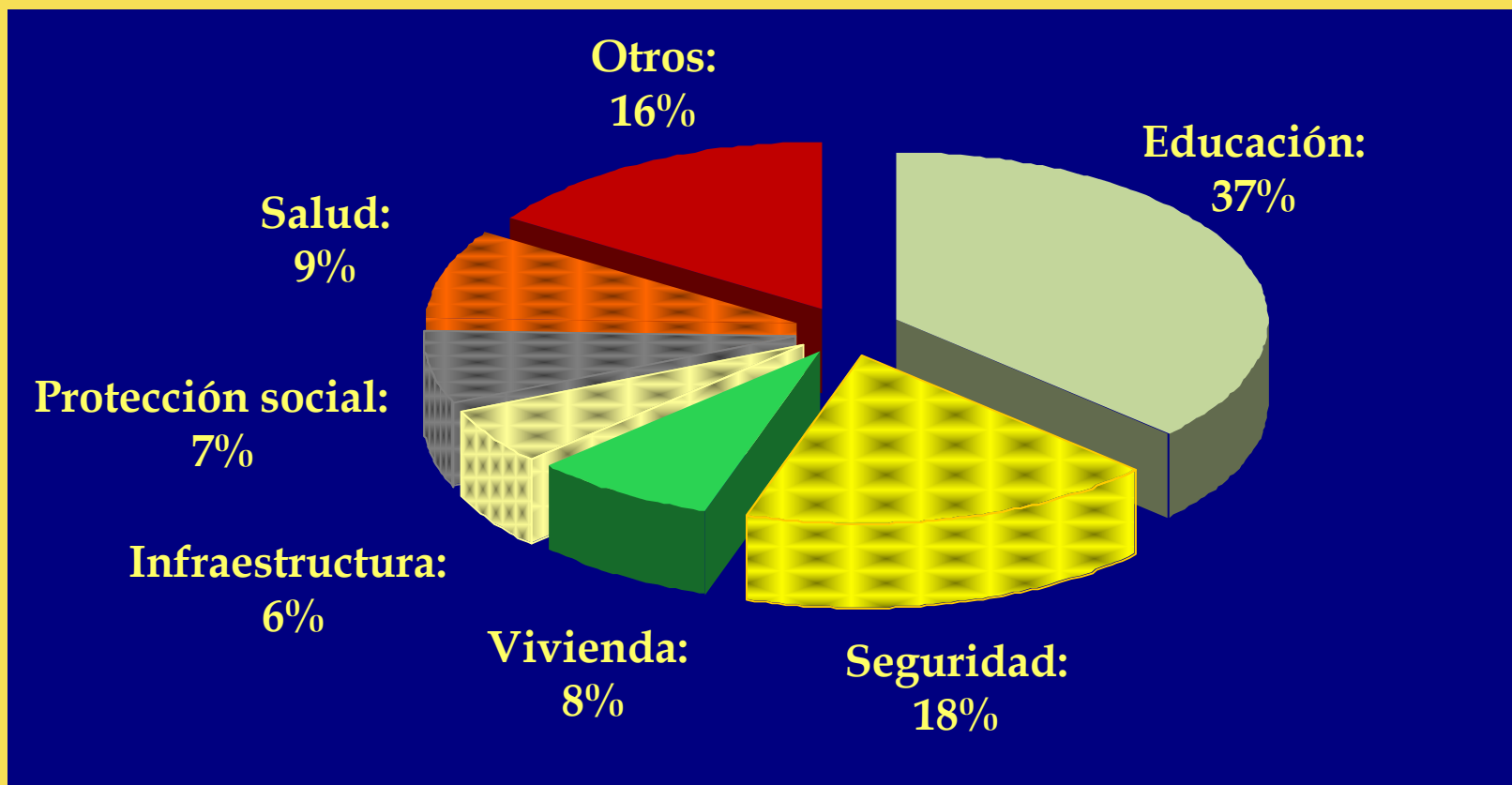
Infraestructura

Protección Social

Salud

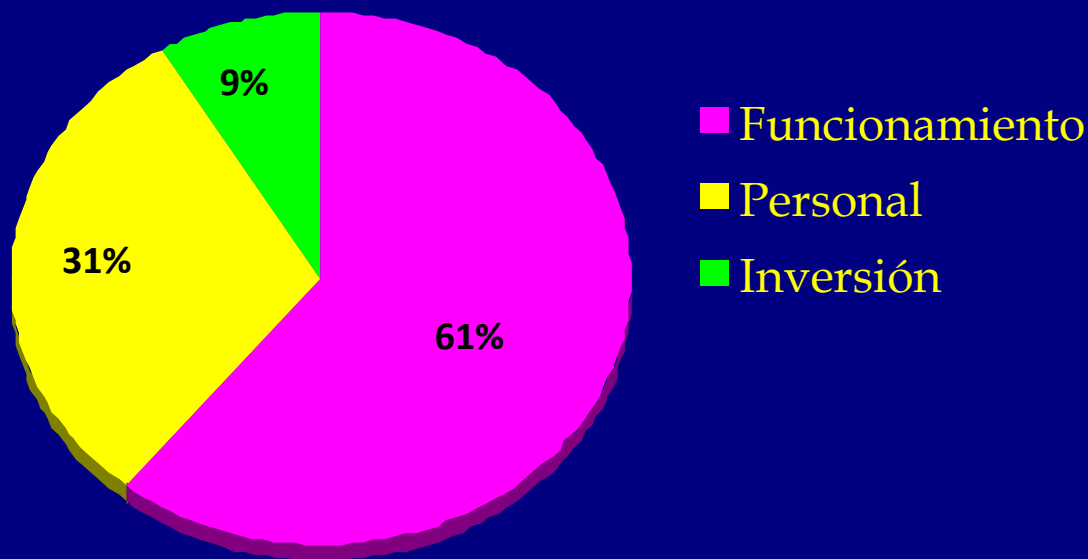


Incrementos Presupuestales según Áreas Prioritarias

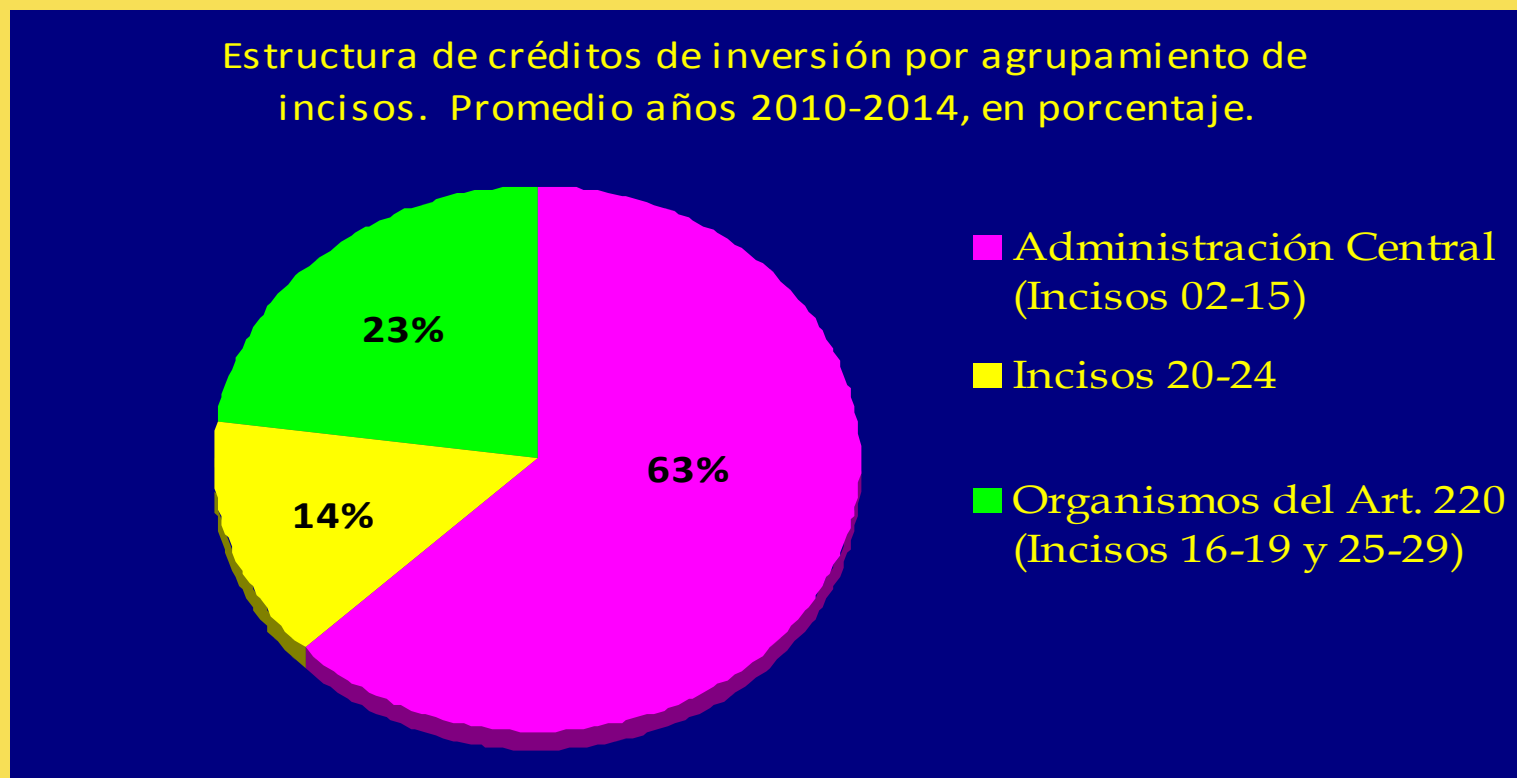


Estructura de Créditos por Tipo de Gasto Promedio años 2010-2014, en %

Total Presupuesto Nacional: Estructura de créditos por tipo de gasto. Promedio años 2010-2014 en porcentaje.



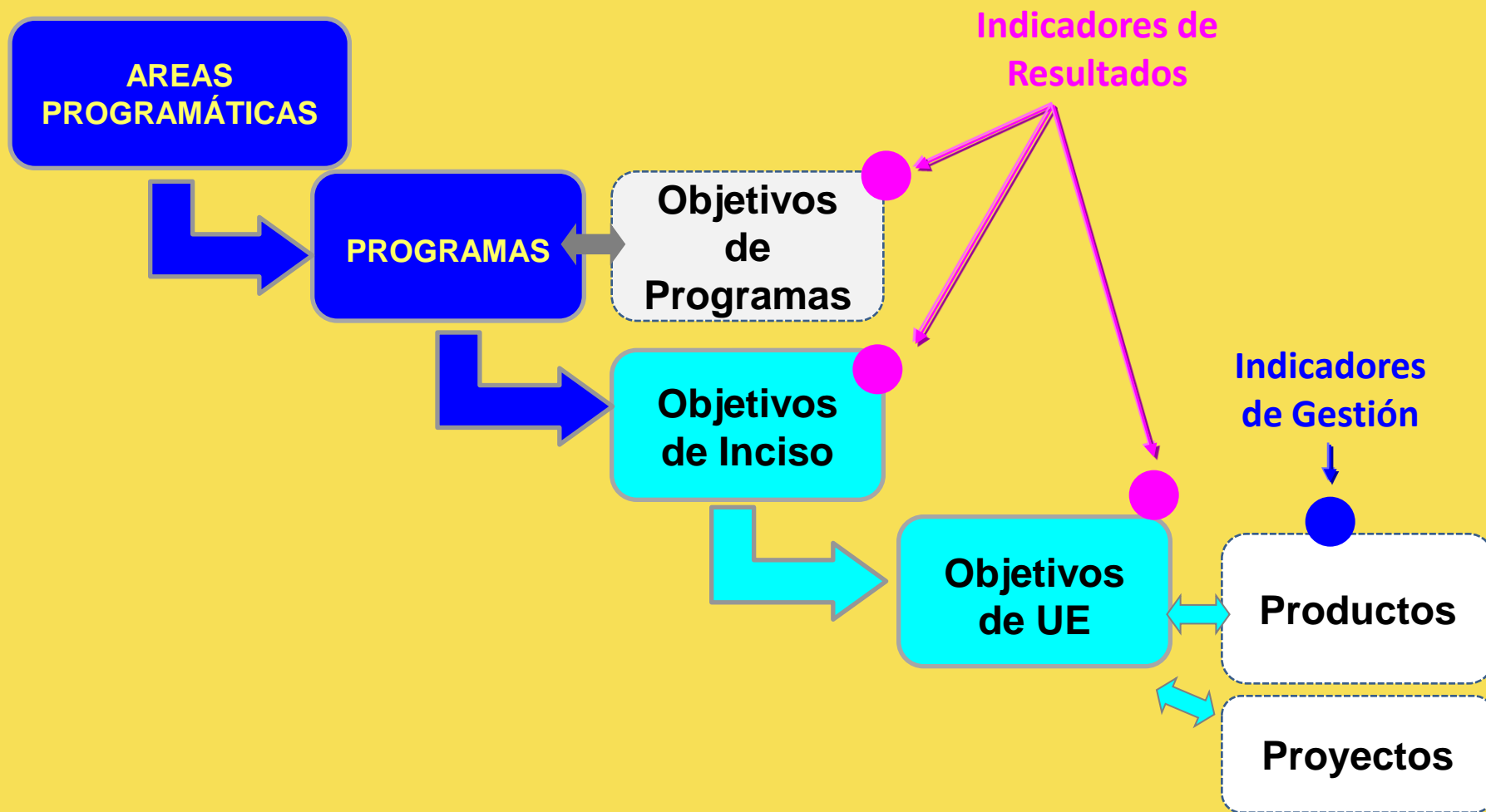
Estructura de Créditos de Inversión por Grupos de Incisos Promedio años 2010-2014, en %



FUENTE: OPP-MEF



Cambios en el Presupuesto: el Esquema Metodológico 2010-2014



Los cambios en la Presupuestación 2010-2014

- 1) Se parte de la identificación de las áreas que representan las funciones del Estado más allá de un período de gobierno -Áreas Programáticas-.
- 2) La impronta de la política de gobierno se refleja a través de la nueva definición de Programas que podrán ser transversales a las instituciones. (Antes, 1 Ministerio = 1 Programa).
- 3) La asignación de recursos se realiza en función de los Programas definidos (teniendo en cuenta las priorizaciones del Plan de Gobierno).
- 4) Los Incisos y Unidades Ejecutoras definirán sus Objetivos en función de los Programas a que contribuyen => Objetivos de Inciso y Objetivos de Unidad Ejecutora.

Los cambios en la Presupuestación 2010-2014

- 1) El real sentido programático en la asignación de recursos (transversalidad, inter-institucionalidad) contribuye a plasmar mejor el Plan de Gobierno en el Presupuesto
 - La definición de Programas permite identificar mejor las prioridades de gobierno y los resultados esperados

- 2) La definición de objetivos e indicadores contribuye al monitoreo de las políticas públicas para la toma de decisiones, monitoreo que deberá ser complementado con evaluación
 - Profundizar la aplicación eficaz y eficiente de los recursos y mejorar la rendición de cuentas.

Monitoreo y Evaluación de las Políticas Públicas

- Lo que no se mide no se conoce.
- Y lo que no se conoce no se puede:
 - Controlar => Monitoreo
 - Explicar => Evaluación
 - Incentivar => Compromisos de Gestión
 - Corregir=>Reasignaciones presupuestales y/o cambios de políticas
 - Dar respuesta a la ciudadanía sobre el uso de los recursos públicos
- Sin Monitoreo ni Evaluación no es posible la Planificación.

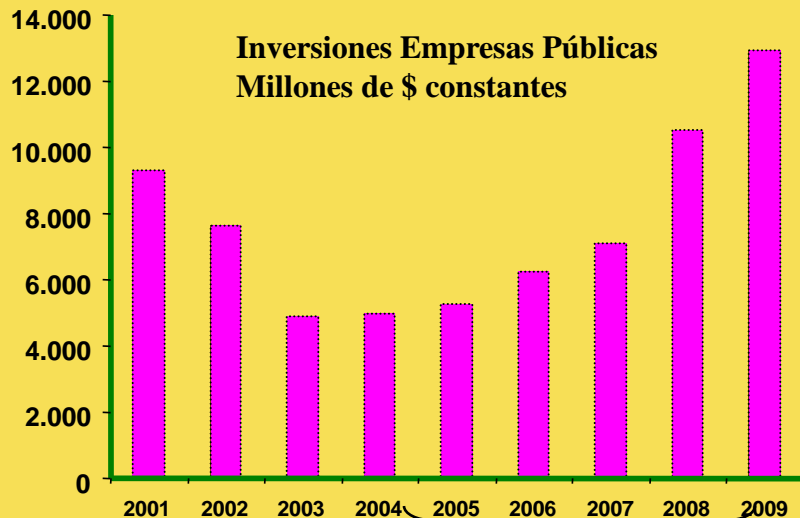
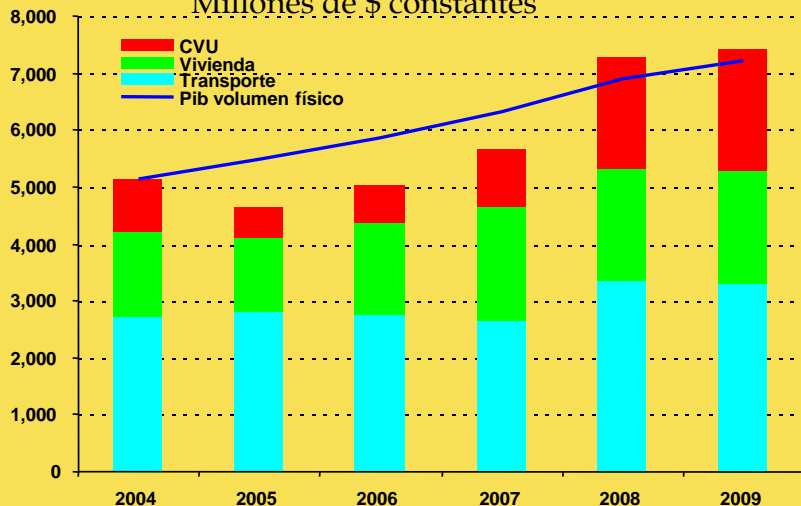
II.2. EMPRESAS PÚBLICAS

Incremento significativo de las Inversiones

Millones de US\$	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014
ANCAP	128	94	181	252	800
ANTEL	451	632	380	472	800
UTE	583	702	404	708	1.350
OSE	125	295	150	246	500
ANP	7	25	14	57	200
TOTAL	1.294	1.748	1.129	1.735	3.650



Vivienda e Infraestructura vial Millones de \$ constantes



Fuente: MEF

60%

INVERSIONES PREVISTAS DE EMPRESAS PUBLICAS Montos en millones de dólares

	2008	2009
ANCAP	80	110
Hidrosulfurizadora	40	74
Portland -Plantas de Minas y Paysandú	10	27
Otras	30	9
ANP	34	63
Profundización Dragado	16	27
Otras	18	36
ANTEL	115	138
Conectividad internacional	5	29
Otras	110	110
OSE	68	85
Sexta Línea de Bombeo - Montevideo	17	20
Saneam. Maldonado y Ciudad de la Costa	2	24
Otras	49	42
UTE	182	220
Generación	98	79
Trasmisión	18	63
Otras	66	78
AFE	3	3
OTRAS	20	57
Convertora de frecuencia en Melo	20	7
CFU. Red ferroviaria	0	50
TOTAL	502	676



II. 2. EMPRESAS PÚBLICAS

Los Presupuestos de las Empresas Públicas son elaborados por ellas y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas. De haber observaciones no aceptadas por las Empresas, resuelve la Asamblea General.

No obstante:

- 1) El Presupuesto quinquenal del Gobierno Central incorpora las transferencias desde (aportes) o hacia (subsidios) las Empresas Públicas.
 - las Empresas Públicas deben realizar el ejercicio de planificar el quinquenio -en particular, las inversiones-.

- 2) Este ejercicio de planificación quinquenal se discute con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) toma en cuenta tanto las prioridades definidas en el Plan de Gobierno como el contexto macro-fiscal.

- 3) Además, las Empresas Públicas tienen Directorios Políticos.
 - Versus Tecnocracia



II.3. GOBIERNOS SUBNACIONALES

URUGUAY - INVERSIONES de los GOBIERNOS SUBNACIONALES

<i>1. En % del PIB</i>	2006	2007	2008	2009	2006-2009
Montevideo	0.13	0.20	0.17	0.23	0.18
Interior	0.43	0.50	0.56	0.61	0.53
Total	0.56	0.70	0.74	0.84	0.71

<i>2. Estructura</i>	2006	2007	2008	2009	2006-2009
Montevideo	22.8	28.5	23.4	27.0	25.4
Interior	77.2	71.5	76.6	73.0	74.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<i>3. Inversión/Egresos</i>	2006	2007	2008	2009	2006-2009
Montevideo	9.3	15.2	14.3	18.6	14.3
Interior	20.4	23.6	27.9	28.7	25.2
Total	16.1	20.4	22.8	25.0	21.1

- La Inversión de los Gobiernos Subnacionales no alcanza el 1% del PIB
- Representó 18% de la Inversión Pública Total en 2009
- Tendencia creciente: +50% en % del PIB entre 2006 y 2009



II.3. GOBIERNOS SUBNACIONALES

Los Gobiernos Subnacionales tienen autonomía para la elaboración de sus Presupuestos, que son aprobados por los correspondientes Legislativos Subnacionales. No obstante:

- i) Las Transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Subnacionales alcanzan a representar el 50% de los Recursos de algunos de ellos.
 - o 3.33% de todos los recursos del Presupuesto Nacional [Art. 214 de la Constitución]
 - o Fondo de Desarrollo del Interior (FDI): aprox. US\$ 30 millones, destinados a Inversiones [Art. 298 de la Constitución]

- ii) El 3.33% se transfiere contra el cumplimiento de Compromisos de Gestión
 - o Información actualizada de la ejecución presupuestal y financiera
 - o Criterios contables homogéneos

II.3. GOBIERNOS SUBNACIONALES

iii) Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)

- o También se transfiere contra el cumplimiento de Compromisos de Gestión
- o Pautas del Gobierno Central para asignar los recursos del FDI
 - o Aunque casi la totalidad de las Áreas Programáticas Prioritarias son responsabilidad del Gobierno Central (Educación, Salud, Seguridad Ciudadana, Vivienda y Protección Social). Los Gobiernos Subnacionales comparten responsabilidades en el desarrollo y mantenimiento de la Infraestructura.
- o Adicionalmente, el Gobierno Central –a través de los Ministerios inversores- ejecuta el 75% del FDI, en línea con la estrategia presupuestal
- o Algunos compromisos reflejan la inexistencia del SNIP y, a la vez que tratan de cubrir su ausencia, preparan el ingreso al mismo de los Gobiernos Subnacionales.



IMPORTANCIA del SNIP en la EJECUCIÓN de lo PLANIFICADO

Necesidad de superar, con la implementación del SNIP, dos problemas actuales:

- o Presupuestación “agregada” de la inversión pública
- o Inexistencia de una “ventanilla” única y, por tanto, de criterios de evaluación únicos

En este sentido, el SNIP permitirá:

1. Asegurar la asignación de los recursos públicos en el marco de los objetivos y prioridades de las políticas públicas.
2. Asegurar la asignación de los recursos públicos a los proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socio-económico [eficiencia socio-económica].
3. Tener criterios únicos de decisión
 - o Evitar la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos
 - o Definir el financiamiento en función de proyectos de inversión priorizados, y que no sea la lógica del financiador (multilateral o cooperante) la que “empuje” la inversión.



IMPORTANCIA del SNIP en la EJECUCIÓN de lo PLANIFICADO

4. Realizar el seguimiento de los proyectos (monitoreo) a lo largo de todo su ciclo de vida, identificando desvíos (en costos y en tiempos) y tomando las decisiones correctivas necesarias.
5. Medir los resultados o impactos de la inversión realizada (y no sólo el conteo de productos -kms de carreteras, n° de escuelas-), de modo de maximizar la eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos.
6. Realizar una Programación de Inversiones, en línea con las prioridades de gobierno, a partir de información sistematizada sobre la estructura de la actual pre-inversión.
7. Necesidad de contar con una Cartera de Proyectos.