

**PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA  
URUGUAY**

**16 DE MAYO DEL 2006**

<b>País/Región</b>	República Oriental del Uruguay		
<b>Nombre del Programa/Número:</b>	Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Inversión Pública UR-T1013		
<b>Beneficiarios:</b>	República Oriental del Uruguay		
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)		
<b>Plan de Financiamiento:</b>	BID: (PRODEV) B	US\$	700.000
	Local:	US\$	<u>140.000</u>
	Total:	US\$	<b>840.000</b>
<b>Fechas tentativas:</b>	Aprobación:	Junio 2006	
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Gerardo Reyes (RE1/SC1), Jefe de Equipo; Roberto Fernández (COF/CUR); Milagros Freyre (consultora); Mariella Maglia (OPP); Oscar Pessano (MEF); Ana Maria Cazzadori (OPP); Nelson Villarreal (OPP) y Luis Porto (OPP).		

**I. ANTECEDENTES**

**A. La Situación Económica, Financiera y Presupuestal. Principales Problemas.**

- 1.1 En los últimos 50 años Uruguay ha mostrado una magra tasa de crecimiento, evolucionando a un ritmo promedio apenas superior al 1% anual per cápita. El modesto desempeño de la economía ha estado asociado a la baja productividad y a los reducidos niveles de inversión.
- 1.2 En el 2004, la formación bruta de capital representó apenas el 13% del PIB, cifra significativamente inferior a las registradas en la década del noventa. Este fenómeno refleja no sólo la disminución de la inversión privada, sino también, la contracción de la inversión pública, ya que la inversión del gobierno central y las empresas públicas alcanzó al 2,5% del PIB en 2004, frente a un promedio de casi 4% en la década de los 90.
- 1.3 En particular, la inversión pública ejecutada por los Incisos y Unidades Ejecutoras del Presupuesto Nacional<sup>1</sup> en el período 1998-2004 mostró una fuerte reducción, pasando de un valor cercano a US\$ 374 millones de dólares a US\$ 240 millones de dólares en los seis años (ambos a valores constantes de 2004), revelando una caída del 35%. Sin embargo, esta reducción no ha sido consecuencia de una caída

---

<sup>1</sup>Organismos de la Administración Central, Empresas Públicas, el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Universidad de la República (UDELAR) y el Instituto Nacional de Carnes (INAC).

de las cifras presupuestarias totales en la misma magnitud, sino de la reducción de la importancia relativa de la inversión pública dentro del total del gasto presupuestario, cayendo del 11 % en 1998 al 7 % en el 2004.

- 1.4 A la situación expuesta se agrega el elevado endeudamiento del país en los últimos años. Al final del 2004 la deuda bruta del sector público ascendía a U\$S 13,300 millones, representando casi 100% del PIB. Este alto endeudamiento, que acota la capacidad del Estado para incrementar el financiamiento de nuevos proyectos, hace imprescindible la existencia de mecanismos que permitan orientar la cartera de proyectos hacia nuevas áreas estratégicas y priorizar, monitorear y evaluar en forma continua los proyectos del sector público, asegurando el logro de los resultados e impactos programados con la gestión del Estado.
- 1.5 Un componente central en el proceso de Modernización del Estado en Uruguay ha sido la incorporación de un enfoque de gestión orientado al logro de una mejor articulación entre la gestión financiera y los productos alcanzados, de manera de conseguir una administración pública más eficaz, eficiente y orientada al ciudadano, en particular de las Unidades Ejecutoras e Incisos de la Administración Central y los Organismos del art. 220 de la Constitución. Este proceso iniciado hace diez años, también ha abarcado la modernización del sistema de formulación y ejecución del Presupuesto y la rendición de cuentas del Presupuesto Nacional. Sin embargo, el sistema presupuestario no permite mantener permanentemente identificada una vinculación rigurosa entre el proceso de preinversión, la priorización y selección de proyectos en base a la rentabilidad socio-económica, la programación de inversiones y el seguimiento posterior para la verificación de impactos y rentabilidad.
- 1.6 Salvo contadas excepciones, las entidades públicas en Uruguay no cuentan con una cartera de proyectos con una adecuada preparación. Usualmente, no utilizan los fondos de preinversión en toda su potencialidad, no disponen de metodologías estandarizadas y escritas para el cumplimiento de las labores de preinversión, no tienen una cantidad suficiente de recursos humanos capacitados para el cumplimiento de las labores técnicas del proceso de inversión, no cuentan con un adecuado sistema de información y seguimiento de proyectos, ni tampoco existen procesos y procedimientos administrativos rigurosos que permitan estructurar adecuadamente el desarrollo del ciclo de los proyectos. Por otra parte, tampoco existe – a nivel central – un proceso de normalización de los enfoques metodológicos para la priorización de proyectos de inversión pública. Respecto al seguimiento, si bien se intenta llevar un registro de todos los proyectos con financiamiento externo, no se estaría abarcando todo el universo y sólo se realiza un seguimiento de la ejecución financiera.
- 1.7 En función de lo expuesto, se ha identificado la necesidad de implantar un mecanismo de gestión por resultados, que pueda complementar el sistema de seguimiento con herramientas y procedimientos que permitan asegurar la vinculación permanente entre las etapas de la preinversión, el análisis de rentabilidad, la priorización y selección de proyectos, la programación de preinversión e inversión, la asignación de recursos presupuestarios, la ejecución

de los proyectos y la evaluación ex post y de impacto de los mismos, a efectos de corroborar que la inversión pública alcance los niveles de rentabilidad estimados a través de una preinversión consolidada técnica e institucionalmente.

- 1.8 En este sentido, y con el fin de impulsar una gestión por resultados es necesario el diseño de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) que permita incrementar los montos de inversión y maximizar su impacto social, orientando la inversión pública hacia los proyectos que generen los mayores niveles de rentabilidad socio-económica en el marco de los objetivos estratégicos del gobierno. Por tal motivo, el país solicitó apoyo al Banco para financiar una Cooperación Técnica, con recursos de la cuenta B del PRODEV<sup>2</sup>, con el fin de crear y poner en marcha el SNIP.

## **B. Estrategia y participación del Banco en el sector**

- 1.9 La Estrategia de País 2005-2009, identifica como áreas prioritarias: (i) la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal; (ii) la mejora de la competitividad y la profundización de la inserción internacional para lograr un crecimiento sostenido; y (iii) la disminución de la pobreza y la inclusión social como pilar del crecimiento sostenido. Esta operación es consistente con el área de mejora de la gestión pública mediante el desarrollo de un SNIP que permita orientar las inversiones del país en áreas identificadas como prioritarias por las políticas públicas y la financiación de proyectos cuya evaluación demuestre resultados socio-económico positivos.

## **II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN**

- 2.1 El objetivo general de la operación es contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública en Uruguay alineada a los objetivos estratégicos del Gobierno, fortaleciendo la capacidad institucional relevante para apoyar las decisiones de inversión del Estado y las acciones orientadas a la consolidación de una gestión por resultados. El objetivo específico es fortalecer el proceso de análisis, programación, priorización, asignación-ejecución de recursos, monitoreo y evaluación de la inversión pública, a través de la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). El Programa se implementará en las Unidades Ejecutoras de la Administración Central y en los organismos del artículo 220 de la Constitución<sup>3</sup> con excepción del componente 5 que, debido a las limitaciones de recursos, se implementará en las siguientes 5 instituciones: ANEP, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Ganadería, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Desarrollo Social.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo.

<sup>3</sup> El Poder Judicial, el Tribunal Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de cuentas, la ANEP, UDELAR e INAC.

<sup>4</sup> Las instituciones fueron seleccionadas en base a los siguientes criterios: i) entidades prioritarias dentro de las orientaciones de las políticas públicas del gobierno, las cuales tienen un fuerte énfasis en aspectos sociales; y ii) entidades que tengan una importancia relativa en la inversión pública.

## **C. Componentes de la Cooperación Técnica**

### **1. Fortalecimiento técnico de las Entidades normativas y de fijación de políticas para orientar el proceso de inversión pública (US\$ 157.500)**

- 2.2 El propósito de este componente es dotar a las Entidades normativas del proceso de inversión pública, en particular a la OPP y al Ministerio de Economía y Finanzas, de las metodologías técnicas y la capacitación necesaria para mejorar la orientación y conducción del proceso de inversión pública y su coherencia con los objetivos estratégicos de gobierno, las metas sociales, el desempeño macroeconómico, el endeudamiento público y el equilibrio fiscal. Para cumplir con dicho objetivo se financiarán las siguientes actividades: (i) desarrollo e implementación de modelos de Programación de preinversión e inversión; (ii) el diseño lógico-conceptual de modelos de análisis y programación a partir de la estructura del sistema de Banco de Proyectos, (iii) desarrollo de los programas computacionales necesarios para la captura de datos y el procesamiento de la información; (vi) la capacitación de funcionarios de las Entidades de nivel normativo y de fijación de políticas en los aspectos conceptuales, aplicación de modelos y análisis de resultados y en programación y gestión de inversiones públicas; y vii) adquisición de equipamiento informático.

### **2. Desarrollo de metodologías estandarizadas, estimación de precios de cuenta, disponibilidad de información estadística y parámetros para la formulación y evaluación de proyectos de inversión. (US\$ 111.500)**

- 2.3 Este componente tiene como propósito uniformizar las actividades técnicas de las unidades ejecutoras en el proceso de inversión pública posibilitando la generación de información estandarizada, comparable y de posible agregación. Asimismo, dotar a las unidades ejecutoras de la información necesaria para la formulación y evaluación de proyectos. Para tal fin el Programa financiará las siguientes actividades: (i) elaboración de metodologías para: a) la formulación y evaluación de distintas tipologías de proyectos de inversión; b) la priorización y selección de proyectos de inversión; c) la formulación de programas de preinversión e inversión; d) la formulación del presupuesto de inversiones; e) el seguimiento, monitoreo, la evaluación ex post y de impacto de los proyectos; (ii) actualización de los precios sociales, iii) identificación de las series estadísticas y parámetros de uso generalizado en la formulación y evaluación de proyectos, y (iv) desarrollo de una herramienta para su difusión y aplicación en las Unidades Ejecutoras.

### **3. Desarrollo de normas regulatorias del SNIP y adecuación de estructuras organizativas y procedimientos administrativos (US\$ 20.000)**

- 2.4 El propósito de este componente es el desarrollo de una norma regulatoria que le otorgue exigibilidad, transparencia y estabilidad al SNIP y la elaboración de estructuras organizativas adecuadas para el desarrollo de las funciones de planeamiento y de gestión de proyectos requeridas para el logro de los objetivos esenciales del SNIP. Para tal fin, el Programa financiará: (i) el análisis de las disposiciones legales y normas regulatorias existentes relacionadas al proceso de

inversión pública; (ii) la elaboración de un proyecto de norma regulatoria del SNIP y gestión para su aprobación; y (iii) el desarrollo y/o adecuación de procesos y procedimientos administrativos para la implantación del SNIP en las unidades ejecutoras y para la definición de las relaciones institucionales entre estas últimas con las entidades del nivel normativo y de fijación de políticas.

#### **4. Capacitación a los funcionarios de las unidades ejecutoras (US\$ 56.000)**

- 2.5 Este componente tiene como objetivo dotar a las Unidades Ejecutoras de funcionarios capacitados para la gestión de procesos de inversión pública y para la aplicación de herramientas metodológicas y sistemas de información. Para llevar adelante este componente se financiará la elaboración e implantación de un programa de capacitación para los funcionarios de las unidades ejecutoras.

#### **5 Desarrollo y puesta en marcha de un sistema específico de información, seguimiento y monitoreo del proceso de inversión pública (US\$ 260.000)**

- 2.6 Este componente tiene como objetivo desarrollar un sistema de información de proyectos (Banco de Proyectos) que permita concretar la recolección y procesamiento de información de seguimiento de cada proyecto durante todo su ciclo de vida y complementar el tratamiento de proyectos individuales con el procesamiento de información estadística de base. Asimismo, el Banco de Proyectos contará con una visión agregada de la preinversión, que permita prever la orientación factible de la futura inversión, su coherencia con los objetivos estratégicos de gobierno, cuantificar la demanda agregada de recursos financieros, la conformación de “paquetes de negociación de financiamiento”, el impacto agregado sobre el equilibrio fiscal actual y futuro, etc.
- 2.7 Las actividades principales dentro de este componente serán: (i) diagnóstico de los sistemas de información existentes en relación con el proceso de inversión pública, tanto a nivel de Unidades Ejecutoras, como de las Entidades de nivel normativo y de fijación de políticas, (ii) análisis de los requerimientos de información de proyectos que presenta el sistema presupuestario, (iii) diseño del sistema de Banco de Proyectos y desarrollo de programas; (iv) adquisición, instalación y puesta en funcionamiento del hardware y software vinculado con el Banco de Proyectos y con los otros módulos de información del SNIP; (v) desarrollo de una página Web del SNIP y (vi) puesta en funcionamiento del Banco de Proyectos de Inversión Pública.

### **III. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN**

- 3.1 Esta Cooperación Técnica y las actividades asociadas serán ejecutadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a través de la Unidad de Preinversión e Inversión Pública (UIPI), la cual dispone de los recursos técnicos y del personal necesario para la ejecución de la presente CT. Asimismo, se contratará con recursos de esta operación un consultor quien actuará como Coordinador del Programa, quién estará radicado y será parte del equipo de la UIPI durante la ejecución.

- 3.2 A efectos de facilitar la ejecución, coordinación y sostenibilidad del Programa, se creará un Comité Coordinador integrado por las Autoridades de OPP y MEF, o quienes éstas designen en su representación. Dicho Comité tendrá entre otras las siguientes funciones: (i) definición de los grandes lineamientos, conjuntamente con el Coordinador del Proyecto; (ii) coordinar la estrategia general del Programa; y (iii) comunicarse con el nivel político estratégico en cada Ministerio para contar con el apoyo necesario para la implementación del SNIP
- 3.3 El periodo de ejecución será de 36 meses y el periodo de desembolsos será de 42 meses.

#### **IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO**

- 4.1 El costo total de la operación se ha estimado en el equivalente a US\$ 840.000, la contribución del Banco, por un total de US\$ 700.000, será financiada con recursos del PRODEV, de la cuenta B. La contrapartida local será por el equivalente de US\$ 140.000 provista por la OPP. El presupuesto contemplará además de los rubros para actividades recién mencionadas, imprevistos y el financiamiento de los gastos de coordinación y auditoria del Proyecto. El cuadro consolidado del Presupuesto se acompaña como ANEXO I.

#### **V. ASPECTOS ESPECIALES**

- 5.1 Esta operación está en línea con las propuestas e iniciativas que el Banco y el gobierno están desarrollando para la modernización de la administración pública de Uruguay, en especial, con las operaciones: “Administración Tributaria y Gasto Público” (UR-L1021) y “Apoyo al fortalecimiento de la Gestión por Resultados” (UR-T1014).

#### **VI. PLAN DE ACCIÓN**

- 6.1 El equipo de proyecto cuenta con suficientes insumos técnicos para avanzar en la preparación de la operación. Se prevé que el CRG del Plan de Operaciones y la presentación al Presidente se realizará en el segundo trimestre de 2006.

#### **VII. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES**

- 7.1 Debido a la naturaleza de la operación, no se prevén impactos ambientales o sociales negativos. El programa tendrá, sin embargo, un impacto indirecto positivo en el área social ya que permitirá mejorar la calidad del gasto público.

Vo.Bo.: \_\_\_\_\_  
Orlando Reos, SC1/CHF

Vo.Bo.: \_\_\_\_\_  
Luisa Rains, RE1/DEP

Aprobado por: \_\_\_\_\_  
Manuel Rapoport, RE1/MGR

## ANEXO I

### Presupuesto Consolidado en US\$

<b>Categorías de Gasto</b>	<b>BID</b>	<b>Contrapart e Local</b>	<b>Total</b>
<b>Costos directos</b>	<b>605,000</b>		<b>605,000</b>
1. Fortalecimiento técnico de las Entidades normativas y de fijación de políticas para orientar el proceso de inversión pública	157,500		157,500
2. Desarrollo de metodologías estandarizadas en el proceso de inversión pública y dotación de precios de cuenta y disponibilidad de información estadística	111,500		111,500
3. Desarrollo de una normativa regulatoria del SNIP y adecuación de las estructuras organizativas y de los procedimientos administrativos	20,000		20,000
4. Capacitación a los funcionarios de las Unidades Ejecutoras	56,000		56,000
5. Desarrollo y puesta en marcha de un sistema específico de información, seguimiento y monitoreo del proceso de inversión pública	260,000		260,000
<b>Coordinación de la Cooperación Técnica</b>	<b>72,000</b>	<b>140,000</b>	<b>212,000</b>
<b>Imprevistos</b>	<b>18,000</b>		<b>18,000</b>
<b>Auditoría</b>	<b>5,000</b>		<b>5,000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>700,000</b>	<b>140,000</b>	<b>840,000</b>
<b>%</b>	<b>83.3%</b>	<b>16.7%</b>	<b>100%</b>