

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA
(UR-L1089)**

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo del programa compuesto por: Emilio Pineda (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Roberto Fernández (ICS/CUR), Jefe de Equipo Alterno; Carlos Pimenta (IFD/FMM); Javier Cayo (LEG/SGO); David Salazar (FMP/CUR); Nadia Rauschert (FMP/CUR); Miguel Baruzzi (CSC/CUR); Gerardo Uña (consultor); Andrés Alarcón (consultor); Adriana Torres (CSC/CUR); y Marina Massini (IFD/FMM).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROGRAMA

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS	2
A.	Antecedentes y Justificación.....	2
B.	Estrategia del Banco en el país y en el sector	6
C.	Objetivo, componentes y costos	7
D.	Indicadores clave del marco de resultados	9
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	9
A.	Financiamiento, adquisiciones y condiciones contractuales	9
B.	Riesgos ambientales y de salvaguardia social	11
C.	Riesgos fiduciarios.....	11
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	12
A.	Resumen del acuerdo institucional de implementación.....	12
B.	Resumen de los acuerdos para seguimiento de los resultados.....	13

ANEXOS	
ANEXO I:	Matriz de Efectividad en el Desarrollo - Resumen
ANEXO II:	Matriz de Resultados
ANEXO III:	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS (EER)	
1. Plan Operativo Anual (POA)	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38288101
2. Plan de Monitoreo y Evaluación	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38288095
3. Plan de Adquisiciones (PA) Inicial	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38288101
OPCIONALES (EEO)	
1. Análisis Económico	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38288100
2. Diagnóstico del SIIF	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38290216
3. Marco Conceptual del nuevo SIIF 2	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38288102

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCU-DEUDA	Sistema de Deuda Pública del Banco Central de Uruguay
BI	<i>Business Intelligence</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPM	<i>Business Process Management</i>
BROU	Banco República de Uruguay
CCP	Comité Coordinador del Programa
CD	Contratación Directa
CGN	Contaduría General de la Nación
CUN	Cuenta Única de la Tesorería
DEL	Documentos Estándar de Licitación
DGI	Dirección General Impositiva
EFA	Estados Financieros Auditados
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
GRP	Gestión de Riesgos de Proyectos
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OE	Organismo Ejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
POA	Plan Operativo Anual
SDG	Sistema de Distribución del Gasto
SEG	Sistema de Ejecución de Gasto
SEPA	Sistema de Ejecución y Seguimiento del Plan de Adquisiciones
SEV	Sistema de Evaluación
SGH	Sistema de Gestión de Recursos Humanos
SIAF	Sistemas Integrados de Administración Financiera
SIC	Sistema de Información Contable
SICE	Sistema de Compras Estatales
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIIF 2	Sistema Integrado de Información Financiera de Nueva Generación
SIP	Sistema de Información Presupuestal
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TIC	Tecnología de Información y Comunicaciones
TGN	Tesorería General de la Nación
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
UCP-MEF	Unidad Coordinadora de Proyectos del MEF
UPN	Unidad de Presupuesto Nacional
VPP	Vida Promedio Ponderado

RESUMEN DEL PROGRAMA
URUGUAY
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA
(UR-L1089)

Términos y condiciones financieras					
Prestatario: República Oriental del Uruguay			Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)*		
			Plazo de amortización:	25 años	
Organismo ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			VPP Original:	15,25 años **	
			Período de desembolso:	5 años	
			Período de gracia:	5,5 años	
Fuente	Monto (millones US\$)	%	Comisión de inspección y vigilancia:	***	
BID: Capital Ordinario (CO)	14,5	54	Tasa de interés:	Basada en Libor	
Local:	12,3	46	Comisión de crédito:	***	
Total:	26,8	100	Moneda:	US\$ con cargo al Capital Ordinario	
Esquema del programa					
Objetivo. El objetivo del programa es mejorar la gestión pública presupuestal, financiera y contable mediante la implementación de un Sistema Integrado de Información Financiera de Nueva Generación (SIIF 2) que permita: (i) mejorar la eficiencia operativa en la gestión del gasto público; y (ii) generar información de calidad y oportuna que apoye el proceso de toma de decisiones en el ciclo presupuestario.					
Condicion contractual especial previa al primer desembolso de los recursos de financiamiento: la creación e implantación de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) con la estructura y perfiles acordados con el Banco (¶3.1).					
Excepciones a las políticas del Banco: No aplica.					
El programa califica:	SEQ[]	PTI []	Sector []	Geográfica []	% de beneficiarios []

* Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

** La Vida Promedio Ponderado (VPP) original del préstamo podrá ser menor de acuerdo a la fecha efectiva de la firma de Contrato de Préstamo.

*** La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos de capital ordinario.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS

A. Antecedentes y Justificación

- 1.1 La experiencia internacional muestra que la implantación de Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) presenta tres ventajas centrales: (i) el mejoramiento en el registro y el procesamiento de las transacciones financieras del gobierno; (ii) el fortalecimiento de los controles financieros a partir de la conformación de una base de información precisa y actualizada que permite dar cuenta de la situación financiera en un momento determinado; y (iii) la provisión de información que contribuye al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la gestión financiera del gobierno. De este modo, contar con información financiera comprehensiva opera como insumo básico que contribuye al fortalecimiento de la planificación, seguimiento y evaluación de la gestión del gasto público¹.
- 1.2 Los factores clave para la exitosa implementación de SIAF en America Latina (Chile, Perú, Colombia, Guatemala, etc) incluyen: (i) contar con el apoyo de las autoridades del Ministerio de Hacienda/Finanzas; (ii) revisión de la estructura de clasificaciones presupuestarias y su armonización e integración con el plan de cuentas contables; (iii) fortalecimiento de las capacidades internas del sector público para la implementación y posterior soporte; y (iv) la creación de un Comité de Usuarios integrado por futuros usuarios del sistema provenientes de distintas instituciones públicas que informen desde etapas tempranas el proceso de desarrollo e implementación².
- 1.3 Uruguay cuenta con un Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) desde el año 1999³. Este sistema para la gestión y control contable del sector central y algunos organismos descentralizados fue uno de los primeros instalados en la región. Si bien a la fecha está cumpliendo con sus funciones básicas, presenta una serie de debilidades que hacen necesario plantear su actualización conceptual y su reingeniería operativa. Como se describirá con más detalle en los próximos párrafos, los principales problemas del SIIF se derivan de la ausencia de un modelo conceptual explícito que sustente su funcionamiento y en la carencia de una arquitectura de base a nivel tecnológico que brinde un marco común para el diseño, desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Información Financiera de Nueva Generación (SIIF 2) (ver Enlace Electrónico Opcional 2-[EEO2](#)).
- 1.4 De acuerdo con la Ley N°17.213 del 24 de setiembre de 1999, la Contaduría General de la Nación (CGN), como órgano del Ministerio de Economía y

¹ Para una discusión detallada de los beneficios de los SIIF ver: Khan y Pessoa (2010); Pimenta y Farias (2011); Dener, Watkins y Dorotinsky (2012); Diamond y Khemani (2005); Makon M. (2000) y Schik (1998).

² Ver Gerardo Uña, Estrategias de desarrollo e implantación de Sistemas Integrados de Administración Financiera: Experiencias y lecciones para América Latina, BID, IDB-DP-197, 2012. Uña (2012).

³ En el contexto de Uruguay, el SIIF es equivalente a SIAF. El SIIF tuvo como principal objetivo generar información sobre la ejecución presupuestaria en base caja y la consolidación de los balances contables de la administración pública.

Finanzas (MEF) responsable del sistema presupuestario nacional en sus aspectos técnicos y operativos, es la entidad responsable de la administración del SIIF. Consciente de estas debilidades, la CGN comenzó a trabajar en el año 2008 en el diagnóstico del SIIF actual. En los años 2012 y 2013 se realizaron las primeras jornadas MEF-CGN con el objetivo de discutir y compartir experiencias internacionales sobre los sistemas integrados de administración financiera con participación de diversos expertos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Ministerio de Economía y Hacienda de Paraguay, Ecuador y Chile, usuarios y proveedores).

- 1.5 En el año 2012 y en el marco del Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria (2085/OC-UR), se elaboró el modelo conceptual de alto nivel de un nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera—SIIF 2 que vendría a sustituir al actual SIIF. En la definición del modelo conceptual fueron detallados los procesos para todas las funcionalidades del nuevo SIIF 2 (niveles 1 y 2 de la metodología *Business Process Management*—BPM). Con este modelo conceptual se comenzaron a atender por parte del MEF y la CGN las debilidades identificadas en el diagnóstico del actual sistema y a definir los desafíos próximos como resultado de la decisión de las autoridades uruguayas de mejorar el proceso de gestión presupuestaria bajo un enfoque integral. En base a esta información, el MEF y la CGN toman la decisión de emprender en los años siguientes la modernización del sistema de administración financiera, incluyendo la reingeniería del proceso financiero y contable, así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la CGN.
- 1.6 **Principales retos y sus causas.** El principal reto radica en elevar la eficiencia de los procesos de gestión financiera y contable asociados al presupuesto del sector público en las siguientes dimensiones:
 - a. **Mejorar la disponibilidad y calidad de la información para realizar la formulación presupuestal.** En la actualidad el SIIF presenta dificultades para proveer de información oportuna y confiable para realizar los procesos de asignación de recursos en la etapa de formulación presupuestaria. Como ejemplos: (i) sólo se cuenta con información del Presupuesto Quinquenal en línea y actualizada durante el primer año del quinquenio⁴; (ii) la ejecución financiera del presupuesto no está asociada automáticamente a otros sistemas del sector público que proveen indicadores tales como el avance físico de la ejecución de obras⁵; y (iii) la información de formulación y ejecución presupuestaria están disociadas, lo que implica que existan dos fuentes de

⁴ El Sistema de Información Presupuestaria (SIP) sólo cuenta con información del Presupuesto Quinquenal en línea y actualizada para el primer año del quinquenio. Esto se debe a que se ingresa la información en el momento en que el Presupuesto Quinquenal es aprobado por el Parlamento a valores históricos y posteriormente no sufre actualizaciones (ver [EEO1](#)).

⁵ A la fecha el SIIF no está vinculado con otros sistemas de gestión que juegan un papel preponderante en el gasto público como: Sistema de Compras Estatales (SICE), Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), Sistema de Distribución del Gasto (SDG), Sistema de Gestión Humana (SGH), Sistema de Evaluación (SEV), o el Sistema de Deuda Pública del Banco Central de Uruguay (BCU-DEUDA).

información respecto al Presupuesto Nacional que no se vinculan automáticamente entre ellas y que brindan información potencialmente distinta dificultando la formulación presupuestal⁶.

- b. **Mejorar la eficiencia operacional a nivel de ministerios y agencias.** Estas debilidades están expresadas en forma de demoras excesivas en la gestión del presupuesto. Un ejemplo de ello es que el tiempo promedio de demora para el pago y tramitación de una factura es de 51 días, producto de la no optimización de los procesos presupuestales y de que no existe interoperabilidad entre el SIIF y el SICE y por lo tanto es necesario ingresar manualmente en el SIIF los datos de las facturas ya ingresadas en el SICE⁷.
 - c. **Mejorar la capacidad de monitoreo de la ejecución presupuestal.** A la fecha los pagos de la administración central no pueden ser desagregados por objeto del gasto conforme a la clasificación presupuestaria en tiempo real. Esto dificulta el seguimiento de los fondos desembolsados por la Tesorería General de la Nación (TGN) en las unidades ejecutoras. Adicionalmente el SIIF no mantiene información confiable y oportuna respecto a la totalidad de los rubros de ingresos que componen las Finanzas Públicas producto de que éste no es inter-operable con los sistemas de la Dirección General Impositiva (DGI).
 - d. **Mejorar la generación de Estados Financieros en forma oportuna y completa.** En la actualidad sólo dos Estados Financieros—Ejecución Presupuestaria del Gasto y de Recursos Principales—de los 7 estados financieros establecidos por las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) son generados de forma automática. Esto provoca dificultades para generar una Contabilidad Patrimonial completa y obstaculiza las labores de supervisión y control desarrolladas por el Tribunal de Cuentas (ver la Presentación del Tribunal de Cuentas en el [EEO1](#)).
- 1.7 Los principales factores que contribuyen a explicar la presencia de estos retos pueden agruparse en dos grandes áreas: (i) deficiencias vinculadas al mismo proceso de gestión presupuestal y contable, radicadas en los procedimientos de gestión del ciclo de presupuesto y en los procedimientos contables; y (ii) debilidades observadas en el propio sistema de gestión SIIF en materia de diseño conceptual, desarrollo de la herramienta y soluciones tecnológicas adoptadas en su momento. Además, se observan debilidades relacionadas con las capacidades técnicas instaladas en la CGN, y en el resto de organismos públicos (ministerios, agencias, etc.), para afrontar a futuro los cambios que puedan inducirse por el proceso de modernización del sistema de información.

⁶ Para la formulación y ejecución presupuestaria se utiliza el SIP y el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG), ambos módulos cuentan con la información del Presupuesto Nacional, sin embargo el SIP cuenta con la versión aprobada formalmente por el Parlamento y a valores históricos. Por su parte el SEG cuenta con información actualizada del presupuesto a valores monetarios corrientes.

⁷ Dato proporcionado por el MEF.

- a. **Deficiencias del proceso presupuestario.** Las principales debilidades observadas son: (i) carencia de criterios comunes para la gestión presupuestaria, tanto en los ministerios y unidades ejecutoras, como en los servicios centrales del MEF⁸; (ii) ausencia de un Plan de Cuentas Único e integrado con el clasificador presupuestal impide expresar en un lenguaje común y uniforme la totalidad de las transacciones económico-financieras del Sector Público, dificultando su comparabilidad (ver [EEO2](#)); y (iii) algunas unidades ejecutoras mantienen cuentas corrientes por afuera de la Cuenta Única de la Tesorería (CUN)⁹.
- b. **Debilidades del actual SIIF.** Pueden destacarse las siguientes debilidades: (i) ausencia de un modelo conceptual que defina en forma precisa el alcance, las principales funcionalidades en forma integrada y la cobertura del SIIF¹⁰; (ii) fragmentación de los módulos del SIIF lo que genera doble digitación de la información en los módulos del sistema¹¹; (iii) baja inter-operabilidad entre el SIIF y otros sistemas de gestión del sector público¹²; (iv) debilidades en su capacidad de generación de reportes¹³; (v) el Sistema de Información Contable (SIC) no se desarrolló por completo, por lo tanto todos los asientos contables son generados de forma manual y no es posible emitir balances y generar los informes financieros y contables en forma automática desde el sistema; y (vi) los informes emitidos en el SIIF pueden ser visualizados únicamente por pantalla o a través de impresiones, no se pueden exportar a Excel, lo que se resuelve mediante extracciones manuales de las bases de datos (ver [EEO2](#)).
- c. **Debilidades institucionales para garantizar la sostenibilidad del SIIF 2.** La implementación de un nuevo SIIF 2 requiere de recursos humanos con un alto grado de especialización técnica y de absorción de innovaciones tecnológicas que aseguren la sostenibilidad del programa. En la actualidad, se requiere adoptar nuevas capacidades técnicas en las instituciones responsables de la gestión presupuestaria del Uruguay, para lo cual se deberá enfrentar las siguientes deficiencias: (i) procesos fragmentados de trabajo, tanto en cuanto a los criterios conceptuales como a los módulos actuales del SIIF; (ii) insuficiente capacidad de planificación e innovación tecnológica en

⁸ En la actualidad no existe un mapeo completo de los principales procesos de gestión presupuestaria, tesorería, contabilidad y deuda, lo que impide su estandarización, integración y optimización (ver [EEO2](#) para más detalles).

⁹ Existen 576 cuentas bancarias por fuera de la CUN con un costo importante para el estado (ver [EEO3](#)).

¹⁰ La ausencia de un modelo conceptual explícito, que sirviera de eje al desarrollo y crecimiento del SIIF desencadenó que éste no contemple una visión, integrada de procesos sino que se asemeje más al desarrollo de un conjunto de módulos que no se encuentran interconectados entre sí. Como se menciona en el párrafo 1.4 el nuevo modelo conceptual que servirá de base para el desarrollo del SIIF 2 atiende el problema de integración y cobertura (ver [EEO2](#) para más detalles).

¹¹ El nuevo modelo conceptual aborda la problemática de la fragmentación (ver [EEO2](#)).

¹² A la fecha el SIIF no está vinculado con otros sistemas de gestión que juegan un papel preponderante en el gasto público como: Sistema de Compras Estatales (SICE), Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), Sistema de Distribución del Gasto (SDG), Sistema de Gestión Humana (SGH), Sistema de Evaluación (SEV), o el BCU-DEUDA.

¹³ El SIIF sólo puede emitir reportes con la información al día que se realiza el reporte, lo que impide generar información que sirva de base para efectuar comparaciones entre periodos (ver [EEO1](#)).

los servicios responsables de la gestión del sistema; y (iii) insuficiente capacidad de soporte a usuarios para afrontar nuevos retos tecnológicos.

B. Estrategia del Banco con el país y en el sector

- 1.8 El programa se encuentra alineado con las prioridades sectoriales acordadas en la Estrategia de País con Uruguay (GN-2626), a través de los pilares de Gestión y Finanzas Públicas previstos en la matriz de resultados de la referida estrategia, y con la Prioridad del Programa de Financiamiento dirigida a países pequeños y vulnerables establecida en el GCI-9 (AB-2764)¹⁴. Asimismo, el programa contribuye al alcance de la meta regional de instituciones públicas para el crecimiento y el bienestar social mediante la renovación de sistemas financieros públicos. También, se alinea con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) al impulsar la mejora en la gestión del gasto público a través de los sistemas de información para la gestión de las finanzas públicas.
- 1.9 Adicionalmente, es importante resaltar que esta operación forma parte de un conjunto de esfuerzos realizados por el Banco para modernizar la gestión financiera pública en Uruguay. En particular se da continuidad al apoyo brindado por el Banco a la modernización del SIIF en Uruguay a través de los Programas de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados (ATN/OC-10195-UR) en el marco del cual se realizó el diagnóstico del SIIF que sirve de base para esta operación, y de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria (2085/OC-UR) donde se realizó el desarrollo del marco conceptual que servirá de base para el SIIF 2. Este programa también se enmarca en el apoyo que el Banco ha brindado en la modernización de los SIAF en América Latina y la diseminación de mejores prácticas. Dentro de las principales lecciones de las intervenciones del Banco en la modernización de los SIAF que este programa incorpora se destacan: (i) la necesidad de contar con una Unidad Ejecutora robusta con capacidad gestión e interlocución; (ii) creación de un Comité de Usuarios que permita adecuar desde un inicio el desarrollo del sistema a las preferencias de los clientes finales; y (iii) dimensionar adecuadamente la complejidad de la implementación y desarrollo; en virtud de ello, el SIIF 2 previsto en el proyecto se concentra en la ejecución presupuestal, dejando la formulación para una etapa posterior¹⁵.

¹⁴ En particular la operación está alineada con el indicador de la Estrategia de País (GN-2626) que busca ampliar el uso del sistema nacional de gestión financiera y el porcentaje de operaciones de la Administración Central financiadas por el Banco que usan el SIIF.

¹⁵ La experiencia internacional muestra que el desarrollo e implementación de un SIAF es complejo e intensivo en el uso de recursos humanos altamente calificados. Por lo tanto, es deseable realizar una priorización y secuenciación en las distintas etapas de desarrollo implementación. Para mayor referencia ver: Gerardo Uña, Estrategias de desarrollo e implantación de Sistemas Integrados de Administración Financiera: Experiencias y lecciones para América Latina, BID, IDB-DP-197, 2012.Uña (2012).

C. Objetivo, componentes y costos

- 1.10 **Objetivo.** El objetivo del programa es mejorar la gestión pública presupuestal, financiera y contable mediante la implementación del SIIF 2 que permita: (i) mejorar la eficiencia operativa en la gestión del gasto público; y (ii) generar información de calidad y de forma oportuna que apoye el proceso de toma de decisiones en el ciclo presupuestario.
- 1.11 **Beneficiarios.** El programa beneficiará: (i) al Gobierno de Uruguay, a través de la generación de información que apoye el proceso de toma de decisiones y monitoreo en el ciclo presupuestal; y (ii) a toda la población, al contribuir a mayor transparencia y eficiencia en el gasto público. El programa financiará los siguientes componentes:
- 1.12 **Componente 1. Desarrollo e implementación del SIIF 2 (US\$20.999.748).** Este componente tiene como objetivo la optimización de los flujos de trabajo financiero-contables lo que permitirá una reducción en las demoras en el proceso de tramitación de facturas; y el desarrollo informático del SIIF 2 y el inicio del proceso de implantación que permitirá incrementar la información presupuestal y contable que se encuentre en línea y actualizada en tiempo real. Esto significa trabajar sobre las siguientes actividades estrechamente interrelacionadas y de ejecución simultánea.
- a. **Racionalización de procesos y fortalecimiento de la normativa presupuestaria contable.** La experiencia internacional muestra que para obtener el máximo provecho de la implementación de un SIAF existen pre-requisitos respecto a la armonización de las clasificaciones presupuestarias, contables y procesos de gestión¹⁶. Por lo tanto, en este componente se financiarán las siguientes actividades: (i) la identificación y mapeo de los procesos de gestión financiera del sector público (ciclo presupuestario, gestión de tesorería, contabilidad y gestión de crédito público), la integración entre ellos y su conexión con otros sistemas operacionales (SNIP, SGH, etc.) actualmente en uso¹⁷; (ii) la optimización de dichos procesos de trabajo incluyendo la reducción del número de cuentas para pago de remuneraciones fuera de la CUN¹⁸; (iii) la revisión de los manuales y reglamentos aplicados actualmente a la gestión financiera pública y ajustarlos a los nuevos procesos optimizados¹⁹; y (iv) la revisión del Plan de Cuentas Contable y del Clasificador Presupuestario actuales y su integración²⁰. Este proceso de

¹⁶ Ver Gerardo Uña, Estrategias de desarrollo e implantación de Sistemas Integrados de Administración Financiera: Experiencias y lecciones para América Latina, BID, IDB-DP-197, 2012.

¹⁷ En la actualidad los procesos de gestión presupuestaria, contable, tesorería y deuda no están mapeados y no se encuentran integrados entre ellos.

¹⁸ Mediante la aplicación de criterios financieros y contables homogéneos (aperturas presupuestarias y plan de cuentas contables), y la captura única del dato.

¹⁹ Como parte de la revisión normativa se tendrán que generar por lo menos los siguientes manuales: Marco Conceptual Contable, Manual de Contabilidad Gubernamental y Políticas Contables Generales para todo el Sector de Gobierno General, Manual de Normas Particulares de Contabilidad y Procedimientos Contables, Manual de Activos, Manual de Consolidación de la Información Financiera y Manual Funcional de la Matriz de Conversión Presupuesto/ Contabilidad.

²⁰ La integración se logra a partir de la Matriz de Conversión.

racionalización y fortalecimiento de la normativa presupuestaria permitirá la reducción de las demoras en el proceso de tramitación de facturas y reducir el número de cuentas fuera de la CUN.

- b. **Definiciones tecnológicas.** La adopción de una arquitectura tecnológica tiene como objetivo establecer los lineamientos comunes que se deben utilizar para todos los módulos del SIIF 2. Para ello se financiarán las siguientes actividades: (i) mapeo y descripción de la arquitectura (incluido pruebas conceptuales de producto) y los estándares tecnológicos del SIIF 2; (ii) dimensionamiento (*sizing*) de *hardware* y *software* para el nuevo sistema y la propuesta de refinamiento; y (iii) adquisición de licencias de software y hardware para data center del MEF. Las definiciones tecnológicas permitirán incrementar la velocidad con la que son procesadas las bases de datos.
- c. **Desarrollo informático del sistema.** A través de un esquema de tercerización a firmas de software este componente financiará el desarrollo de los 4 módulos del SIIF 2 especificado en el marco conceptual: (i) módulo transaccional; (ii) módulo de agregación (BI—*Bussiness Inteligence*); (iii) mecanismos de interoperabilidad; y el (iv) sistema integrado. Adicionalmente se financiará una consultoría para la revisión y validación del pliego y asesoría para la evaluación de ofertas.
- d. **Implementación del sistema.** Este incluirá: (i) especificación del alcance, acciones y etapas bajo un esquema gradual; (ii) implantación del sistema en el universo de las unidades ejecutoras, incluyendo la capacitación de los operadores; y (iii) realización de pruebas de desempeño en forma continua sobre el SIIF 2 durante el proceso de implantación. La implementación del sistema permitirá contar con información presupuestal desagregada, en línea y actualizada; y lograr que el 100% de los asientos contables y los 7 estados financieros sean generados de forma automática.
- e. **Interoperabilidad.** Con el objetivo de que el SIIF 2 sea inter-operable con todos los sistemas propios del MEF y al menos dos sistemas externos, en función del alcance definido, se financiarán las siguientes actividades: (i) relevar detalladamente las características de los sistemas transversales e interinstitucionales que inter-operan con el SIIF actual; (ii) definir la interoperación de los sistemas transversales e interinstitucionales que inter-operarán con el SIIF 2; y (iii) desarrollo e implementación.

- 1.13 **Componente 2. Fortalecimiento institucional de las unidades del MEF y organismos públicos (US\$3.351.330).** Con la implantación de los nuevos procesos macro de trabajo en el SIIF 2, será recomendable reforzar las capacidades institucionales de las principales áreas del MEF directamente involucradas en el proceso presupuestario. Se financiará para fortalecer los procesos macros del SIIF 2:

- a. **Fortalecimiento de la CGN.** Se financiará: (i) un diagnóstico de las fortalezas y debilidades institucionales de la CGN que incluya identificación de brechas competenciales en los perfiles profesionales y tecnológicos²¹; (ii) capacitación de personal de la CGN basado en ese diagnóstico; y (iii) elaboración e implantación de un plan de gestión del cambio.
- b. **Fortalecimiento de la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN) y la TGN.** Se financiará: (i) identificación de eventuales brechas competenciales en los perfiles profesionales de las unidades mencionadas y tecnológicos; (ii) capacitación del personal de la UPN y TGN basado en ese diagnóstico; y (iii) desarrollo de sistemas de gestión en la UPN y la TGN.

D. Indicadores clave del marco de resultados

- 1.14 Al final de la ejecución del programa en el 2018, se espera contar con los siguientes resultados: (i) incrementar de 1 a 5 años la información del presupuesto quinquenal en línea y actualizada; (ii) incrementar de 0 a 5 el número de sistemas de gestión totalmente interoperables con el SIIF 2, con registro único de la información común; (iii) lograr que el 100% de los asientos contables sean generados de forma automática; (iv) incrementar de 2 a 7 los Estados Financieros principales emitidos en forma automática y oportuna por el sistema; (v) reducir el número de cuentas para pago de remuneraciones fuera de la CUN de 576 a 58; (vi) incrementar de 0 a 60% los pagos de la administración central desagregados por objeto del gasto conforme a la clasificación presupuestaria, a tiempo real; y (vii) incrementar de 5 a 10 el número de transacciones por segundo procesadas por la base de datos.
- 1.15 **Impactos.** El programa contribuirá a: (i) reducir el tiempo de demora en el proceso de tramitación de facturas para estar en condiciones de ser pagadas (priorizadas) de 51 a 29 días; y (ii) reducir en un 90% los costos anuales asociados a la proliferación de cuentas bancarias y mantenimiento de saldos financieros fuera de la CUN estimados en US\$4,9 millones (Fuente Tesoro de la Nación, 2013).

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Financiamiento, adquisiciones y condiciones contractuales

- 2.1 El costo total estimado del programa es de US\$26,8 millones, de los cuales el Banco financiará el equivalente de US\$14,5 millones, con cargo a los recursos del capital ordinario. Los recursos de contrapartida, por un monto de US\$12,3 millones, provendrán de la República Oriental de Uruguay. La estructura de financiamiento del programa se detalla en el Cuadro 2.1.

²¹ En el análisis de las brechas se incluirá también la perspectiva de género.

Cuadro 2.1.: Presupuesto global del programa (US\$)

Categorías*	BID	Local	Total	%
1. Costos directos	12.815.900	11.535.178	24.351.078	91
1.1 Desarrollo e implementación del SIIF 2	10.533.400	10.466.348	20.999.748	-
1.2 Fortalecimiento institucional de las unidades del MEF y organismos públicos.	2.282.500	1.068.830	3.351.330	-
2. Administración del programa	1.684.100	805.822	2.489.922	9
2.1 Gestión del programa	1.684.100	370.502	2.054.602	-
2.2 Monitoreo, evaluación y auditorías	0	435.320	435.320	-
1.2.1 Monitoreo	0	205.160	0	-
1.2.2 Evaluación	0	205.160	0	-
1.2.3 Auditorías	0	25.000	0	-
Total	14.500.000	12.341.000	26.841.000	100
%	54%	46%		

- 2.2 **Programación de desembolsos.** Los desembolsos serán realizados en el plazo de 5 años a partir de la fecha de la firma del contrato de préstamo, de acuerdo con la programación de desembolsos presentada en el Cuadro 2.2.

Cuadro 2.2.: Cronograma de desembolso²² (millones US\$)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total	%
BID	1.424	2.527	3.925	4.307	2.317	14.500	54
Local	434	798	2.093	4.245	4.770	12.341	46
Total	1.858	3.326	6.019	8.552	7.087	26.841	100
%	7	12	22	32	26	100	

- 2.3 **Justificación económica.** El equipo de programa realizó un análisis comparativo entre los costos y beneficios financieros del programa (ver [EEO1](#)), considerando únicamente algunos de los principales resultados del mismo. De manera conservadora se estiman beneficios anuales netos del programa por US\$8,9 millones, basados en dos indicadores que emanan de la matriz de resultados del programa: (i) reducción en el tiempo de demora en el proceso de tramitación de facturas para estar en condiciones de ser pagadas; y (ii) reducción en los costos asociados a la proliferación de cuentas bancarias y mantenimiento de saldos.
- 2.4 Los resultados del análisis costo-beneficio no ofrecen dudas acerca de la contundencia de los beneficios a obtener en relación con los costos estimados. La tasa interna de retorno prevista es del 21,1%, con unos flujos de beneficios en valor presente superiores en un 97,3% a los costos en el caso de aplicar una tasa de descuento del 6%, y del 48,3% para una tasa de descuento del 12%.
- 2.5 **Análisis de sostenibilidad.** Dentro de los principales factores que fortalecen la sostenibilidad del proyecto destacan: (i) un fuerte compromiso de las autoridades

²² Los valores indicados en este cuadro contemplan solamente los costos directos y de administración del proyecto.

con la modernización del SIIF mostrado durante los trabajos de diagnóstico y desarrollo del marco conceptual, y en un aporte financiero local para el programa del 46% del total; y (ii) la alta rentabilidad social de este proyecto, como se muestra en el análisis costo beneficio.

- 2.6 **Contexto fiduciario del país.** Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ver Anexo III) establecidos para el presente programa se fundamentan en evaluaciones realizadas en Uruguay en los años 2005, 2008 y 2011, y en la evaluación institucional del organismo ejecutor (MEF), realizada en noviembre 2013. El riesgo fiduciario del Uruguay es considerado bajo, es decir que la probabilidad de que los fondos públicos sean utilizados para fines no autorizados, es menor. En general, la administración financiera pública en Uruguay es considerada como responsable y transparente.
- 2.7 **Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría.** Las políticas de adquisiciones que aplican para este préstamo son la Política para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco (GN-2349-9) y la Política para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-9). Los contratos generados y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación satisfactorios para el Banco. Sin perjuicio de lo indicado en las Políticas del Banco en la materia, se podrá utilizar la Contratación Directa (CD) de insumos y servicios técnicamente simples y de menor valor económico (menor costo) hasta un máximo de US\$4.000 o su equivalente.
- 2.8 **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar con cargo a los recursos de la operación, hasta la suma de US\$800.000 que representa el 5,5% del total del préstamo, en gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de la aprobación del préstamo en la contratación de consultores individuales conforme a lo establecido en el Anexo III. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 8 de octubre del 2013, fecha oficial de aprobación del Perfil del Proyecto en los sistemas del Banco, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo (ver el Anexo III).

B. Riesgos ambientales y de salvaguardia social

- 2.9 De acuerdo a los criterios de la Política de Salvaguardas Ambientales del Banco (B.13, OP-703), se ha constatado que el programa no requiere clasificación. Por tratarse de un programa de modernización institucional de una Secretaría de Hacienda, no se vislumbran riesgos por impactos ambientales negativos.

C. Riesgos

- 2.10 La evaluación de los riesgos del proyecto, realizada con la participación de los distintos involucrados, concluyó que existen riesgos de desarrollo y sostenibilidad

de nivel medio relacionados con la calidad del nuevo sistema, el proceso de puesta en operación, eventuales retrasos en actividades complementarias al desarrollo informático y la institucionalización del apoyo a la operación del sistema. Al respecto, se han previsto las siguientes medidas de mitigación: (i) conformación de un sólido equipo técnico de contraparte de la firma consultora que desarrollará el sistema; (ii) elaboración de una plan detallado de implantación; (iii) contratación de expertos internacionales para apoyar los trabajos de relevamiento y optimización de procesos de gestión presupuestaria, financiera y contable; y (iv) contratación de un consultor para la elaboración de un plan de sostenibilidad.

- 2.11 Desde el punto de vista de la administración de las adquisiciones, el Organismo Ejecutor (OE) es considerado de riesgo bajo dada la experiencia de los últimos años, cuyos aspectos a resaltar son: (i) El MEF es una entidad dentro de la administración pública que ha ejecutado varios proyectos del Banco; (ii) posee una consolidada experiencia previa en materia de compras y contrataciones según la normativa del Banco; y (iii) sus procesos y el ambiente general de controles internos en general se les considera adecuados.
- 2.12 **Estados Financieros Auditados (EFA).** El prestatario presentará al Banco anualmente los EFA del programa dentro de los 120 días del cierre de cada año fiscal, debidamente auditados por un auditor independiente acreditado por el Banco.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen del acuerdo institucional de implementación

- 3.1 El órgano ejecutor del programa será el MEF. Por medio de resolución ministerial se creará una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) dependiente de un Comité Coordinador del Programa (CCP) integrado por las autoridades de la TGN, la CGN y la UPN. **La creación e implantación de la UEP con la estructura y perfiles acordados con el Banco constituye una condición contractual especial previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento.**
- 3.2 La UEP estará integrada por un Area Técnica (AT) y por la Unidad Coordinadora de Proyectos del MEF (UCP-MEF) y estará a cargo de un Coordinador General del Programa. El CCP definirá las directrices del Programa a nivel estratégico, así como el acompañamiento y el monitoreo de su desempeño. El AT será responsable de los aspectos técnicos del Programa y estará integrado al menos por los siguientes perfiles: (i) un Gerente Funcional; y (ii) un Gerente de Tecnología de Información y Comunicaciones (TIC); mientras que la UCP-MEF será responsable de los aspectos administrativos y financiero-contables. La UCP-MEF estará dotada con personal de apoyo técnico y administrativo para brindar los servicios que sean requeridos, incluyendo, entre otros, a un Especialista Financiero y un Especialista de Adquisiciones.

- 3.3 Le corresponderá a la UEP las siguientes responsabilidades: (i) presentar las solicitudes de desembolso al Banco debidamente apoyadas por la documentación pertinente; (ii) supervisar los procesos de licitación y adquisición de bienes, de licitación y contratación de obras y de selección y contratación de servicios del programa, de acuerdo con el correspondiente Plan de Adquisiciones (PA) y con las Políticas del Banco; (iii) mantener el sistema contable financiero del programa de forma apropiada, de acuerdo con las normas del Banco; (iv) presentar informes sobre la ejecución del programa; (v) presentar el Plan Operativo Anual (POA) y actualizar el PA; (vi) guardar las respectivas facturas, contratos y órdenes de pago y presentarlas al Banco y a los auditores del programa cuando le sean solicitados; y (vii) supervisar que las obras contratadas y los bienes adquiridos con recursos del programa estén siendo mantenidos de acuerdo con normas técnicas de aplicación general.
- 3.4 **Plan de desembolsos.** El prestatario presentará a la consideración del Banco un plan de desembolsos de los recursos financieros del programa para cada semestre de ejecución, indicando la necesidad del anticipo de fondos para el período

B. Resumen de los acuerdos para seguimiento de los resultados

- 3.5 El monitoreo del programa estará basado en la programación de actividades y en el detalle físico y financiero de los productos que constan en el POA y en las descripciones de adquisiciones y contrataciones que constan en el PA. Además, el prestatario presentará al Banco los informes semestrales de progreso. Los referidos informes incluirán información sobre la fase corriente de implantación de las acciones programadas en los distintos componentes del programa. Los datos de las metas físicas y financieras de los productos serán colectados mensualmente por la UEP, en el informe semestral de progreso, en el modelo acordado con el BID. Estos informes serán utilizados para la actualización del Project Monitoring Report (PMR).
- 3.6 **Sistema de Ejecución y Seguimiento del Plan de Adquisiciones (SEPA), POA y PA en los primeros 18 meses.** El PA se gestionará a través del SEPA. El prestatario presentó y el Banco validó dicho plan y un borrador del POA para los primeros dieciocho meses, contados a partir de la firma del contrato de préstamo.
- 3.7 **Evaluación.** La evaluación del programa estará basada en el plan de evaluación y medición de resultados, que utilizará la metodología de evaluación costo beneficio ex post para medir los logros alcanzados en relación a la situación anterior al programa. El Plan de Monitoreo y Evaluación (ver Enlace Electrónico Requerido 3-[EER3](#)) contiene los detalles del esquema propuesto. Se destinó un presupuesto específico para estas actividades, las cuales estarán a cargo de la UEP, con apoyo de una consultoría especializada.
- 3.8 El programa será evaluado conforme a las metas, el marco de referencia y los respectivos indicadores anuales de los productos y resultados que integran el marco de resultados del programa. En este marco se definen dos niveles de

indicadores relacionados con las metas anuales y el marco de referencia correspondiente. A nivel de producto, el marco de resultados define un marco de referencia, una meta y sus respectivas etapas anuales. Los productos se evaluarán de forma periódica según lo descrito en el cuadro de Matriz de Resultados (ver Anexo II).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	Préstamos a países pequeños y vulnerables.		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	Sistemas financieros públicos implementados o renovados.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2626	Ampliar uso del sistema nacional de gestión financiera.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2756	El proyecto está incluido en el CPD de 2014.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.7		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.4	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	2.4		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	6.6	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	4.1		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/PDP)	Sí	Administración financiera: i) Presupuesto, ii) Tesoro y iii) Contabilidad y Reportes. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de Información.	
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	Programas de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados (BID ATN/OC 10195 UR) y de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria (BID N° 2085/OC-UR. Este programa también se enmarca en el apoyo que el Banco ha brindado en la modernización de los SIAFs en América Latina y la disseminación de mejores prácticas.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) presenta diversos problemas, anclados en el hecho de que es un sistema tecnológicamente obsoleto. El SIIF presenta dificultades para proveer información oportuna y confiable para realizar los procesos de asignación de recursos en la etapa de formulación presupuestaria, la gestión de trámites presupuestales es lenta y engorrosa, no existe interoperabilidad entre el SIIF, el Sistema de Compras Estatales y los sistemas de la Dirección General Impositiva. Finalmente, la producción de Estados Financieros consolidados es lenta y solamente 2 de los 7 estados financieros establecidos por las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público se producen automáticamente.

El documento agrupa los factores que contribuyen a explicar estos retos en dos grandes áreas: (i) deficiencias vinculadas al mismo proceso de gestión presupuestal y contable, radicadas en los procedimientos de gestión del ciclo de presupuesto y en los procedimientos contables; y (ii) debilidades observadas en el propio sistema de gestión SIIF en materia de diseño conceptual y de obsolescencia de la plataforma vigente. En este contexto, el diagnóstico es completo.

El proyecto propuesto está claramente articulado con este pormenorizado análisis de la situación de gestión financiera en Uruguay e incluye el financiamiento de dos componentes: (i) Desarrollo e implementación del SIIF 2 y (ii) Fortalecimiento institucional de las unidades del MEF y organismos públicos. Se propone una intervención con clara lógica vertical y cuyos impactos finales están asociados a la contribución del proyecto a la mejora de la gestión financiera pública en Uruguay.

El documento contiene un análisis económico cuyos parámetros son consistentes con los indicadores de impacto contenidos en la Matriz de Resultados. El Plan de Monitoreo y Evaluación propone la realización de una evaluación reflexiva y un análisis ex post de los costos y beneficios.

MATRIZ DE RESULTADOS

OBJETIVO:	Mejorar la gestión pública presupuestal, financiera y contable mediante la implementación de un SIIF de nueva generación que permita: (i) mejorar la eficiencia operativa en la gestión del gasto público; y (ii) generar información de calidad y de forma oportuna que apoye el proceso de toma de decisiones en el ciclo.
------------------	--

Indicadores Propuestos	Unidad de Medida	Línea de Base		Valores intermedios (según año)				Meta (2019)	Fuente / Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	2015	2016	2017	2018	Valor		
Indicadores de IMPACTO										
1. Tiempo de demora en el proceso de tramitación de facturas para estar en condiciones de ser pagadas (priorizadas)	Días calendario	51	2014	-	45 ¹	-	-	29	SIIF	Días promedio contados desde el momento de entrega de la factura por parte del proveedor hasta su priorización.
2. Costos financieros asociados a cuentas bancarias por fuera de la CUN, de acuerdo a la normativa vigente.	Porcentaje de pagos (total costos 2012: US\$4,9 millones)	100%	2014	-	-	80%	-	10%	Informe TGN	Costos incluidos: a) Pagos al Banco República de Uruguay (BROU) por activos inmovilizados a cargo de la TGN; y b) gastos de administración de cuentas corrientes a cargo de los incisos Cálculo: Numerador: Pagos al BROU por conceptos a) y b) Denominador: Pagos al BROU año base

¹ Reducción de seis días imputable a la finalización de la optimización de procesos.

Indicadores Propuestos	Unidad de Medida	Línea de Base		Valores intermedios (según año)				Meta (2019)	Fuente / Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	2015	2016	2017	2018	Valor		
EFECTOS ESPERADOS:		El sistema ofrece información oportuna, integral y con adecuados niveles de apertura para la gestión financiera pública.								
Indicadores de RESULTADOS										
Años del presupuesto quinquenal con información presupuestaria en línea y actualizada.	Años	1 año	2014	-	-	-	2	5	SIIF2 / Informe de UPN	
Número de sistemas de gestión que interoperan con el SIIF2.	Sistemas interoperables con SIIF2.	0	2014	-	-	-	2	5	Informe de la división de sistemas del MEF	Al menos 5 entre los siguientes: SICE, SNIP, SGH, RUPE, BCU-Deuda Pública, BCU-Pagos, BROU-Pagos
% de asientos contables financieros automatizados sobre total de asientos financieros procesados por el sistema.	Asientos contables generados por movimientos financieros.	0%	2014	-	-	-	100%	100%	SIIF2 / Informe de CGN	Universo de asientos financieros anuales igual a 900 mil asientos.

Indicadores Propuestos	Unidad de Medida	Línea de Base		Valores intermedios (según año)				Meta (2019)	Fuente / Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	2015	2016	2017	2018	Valor		
Estados financieros principales emitidos en forma automática y oportuna por el sistema, armonizados con los estándares internacionales.	Estados financieros	2	2014	-	-	-	-	7	SIIF2 / Informe de CGN	Actuales: Ejecución presupuestaria de Gasto y de Recursos Principales: Est. Situación Patrimonial, Estado de Resultados, EOAF, Evolución del Patrimonio, Notas a los Estados Contables, Cuadro de Bienes de Uso
N° de cuentas fuera de la CUN, de acuerdo a la normativa vigente.	Número de cuentas	576	2014	-	-	-	-	58	Informe de TGN	Tipos de cuentas:: a) cuentas para el pago de nóminas (140), y b) nómina y otros gastos (436) Cálculo: Numerador: Cuentas a) y b) por fuera CUN Denominador: Cuentas al año base (576)
% del gasto de la administración central con el registro de pagos desagregado por objeto del gasto conforme a la clasificación presupuestaria, en tiempo real.	Pagos por objeto del gasto.	0%	2014	-	-	-	5%	60%	SIIF2 / Informe de TGN	Desagregación: gastos de funcionamiento por objeto del gasto, inversiones por proyecto.

Indicadores Propuestos	Unidad de Medida	Línea de Base		Valores intermedios (según año)				Meta (2019)	Fuente / Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	2015	2016	2017	2018	Valor		
Número de transacciones por segundo procesadas por la base de datos.	Transacciones por segundo	5	2014	-	-	-	7	10	SIIF2 / informe de División Sistemas	
Indicadores de PRODUCTOS										
1.1 Procesos de: (i) ejecución presupuestaria, (ii) registración contable, (iii) gestión de tesorería y (iv) registro de deuda; mapeados, optimizados, validados e integrados hasta el nivel 3 (tareas) en BPM.	Proceso	0	2014	-	4	-	-	4	Informes de procesos validados por el MEF	
1.2 Marco normativo contable adaptado a los procesos optimizados y manuales armonizados con los estándares internacionales.	Manuales	0	2014	-	4	1	-	5	Informe CGN	Manual de Contabilidad Gubernamental, Normas Particulares. Presupuesto, Activos, Consolidación y Matriz de Conversión.

Indicadores Propuestos	Unidad de Medida	Línea de Base		Valores intermedios (según año)				Meta (2019)	Fuente / Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	2015	2016	2017	2018	Valor		
1.3 Plan de Cuentas Contables y Clasificadores Presupuestarios, actualizados e integrados.	Manuales	0	2014	-	2	-	-	2	Informe CGN	
1.4 Arquitectura y ambientes tecnológicos del SIIF2 definidos y dimensionados.	Informe	0	2014	1	1	-	-	2	Informe de la UEP	Informe de arquitectura (2015), el informe de dimensionamiento (2016).
1.5 Ambientes tecnológicos del SIIF2 instalados (desarrollo, <i>testing</i> , pre producción y producción).	Ambiente	0	2014	-	-	4	-	4	Informe de la UEP	Ambientes a partir del 2017.
1.6 Cantidad de funcionalidades/requisitos del SIIF2 correspondientes a: (i) Módulo Transaccional; (ii) Módulo Agregación (BI); (iii) Mecanismos de Interoperabilidad, desarrolladas.	Funcionalidades / requisitos	0	2014	-	50	200	-	250	Meta original: TDR del SIIF2. Matriz de aceptación de entregables.	Valores intermedios de avance: 2016, 20% de la meta, 2017, 80%, de acuerdo a la metodología de desarrollo.

Indicadores Propuestos	Unidad de Medida	Línea de Base		Valores intermedios (según año)				Meta (2019)	Fuente / Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	2015	2016	2017	2018	Valor		
1.7 Cantidad de Unidades Ejecutoras de la administración central con SIIF2 en operación.	Unidades Ejecutoras	0	2014	-	-	-	70	70	SIIF2 / Informe de CGN	126 unidades ejecutoras en la Administración Central.
2.1 Diagnóstico y propuesta de fortalecimiento de la CGN.	Informe	0	2014	1	-	-	-	1	Informe de la UEP	El plan de capacitación incluirá elementos de equidad de género.
2.2 Personal de la CGN capacitado.	Personal	0	2014	20	20	80	80	200	Informe de la UEP	
2.3 Ejecución del plan de gestión del cambio en la CGN.	Informe	0	2014	1	-	-	-	1	Informe de la UEP	
2.4 Sistemas de gestión de UPN y TGN desarrollados.	Informe	0	2014	1	1	-	-	2	Informe de UPN y TGN	
2.5 Personal de UPN y TGN capacitados.	Personal	0	2014	20	20	-	-	40	Informe de la UEP	

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: URUGUAY

PROYECTO N°: UR-L1089

NOMBRE: Programa de Modernización de la Gestión Financiera Pública para una Mayor Eficiencia del Gasto

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

PREPARADO POR: Equipo Fiduciario (Nadia Rauschert y David Salazar)

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 1.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios establecidos para el presente Programa se fundamentan en evaluaciones realizadas en Uruguay en los años 2005, 2008 y 2011, y en la evaluación institucional del organismo ejecutor (MEF), realizada en Noviembre de 2013, mediante la aplicación del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI). Cabe indicar que el MEF ha tenido bajo su cargo los Préstamos 1690/OC-UR (Programa para la creación de la Oficina de Gestión de Deuda); 2085/OC-UR (Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria) y 2792/OC-UR (Programa de Capacitación Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas).
- 1.2 El riesgo fiduciario del Uruguay es considerado bajo, es decir que la probabilidad de que los fondos públicos o de donantes sean utilizados para fines no autorizados, es menor. En general, la administración financiera pública en Uruguay es considerada como responsable y transparente. Por lo que concierne a las adquisiciones públicas, si bien el país cuenta con un marco jurídico e institucional reconocido y una buena base legal, existen oportunidades de mejora relacionadas al aumento de efectividad y la reducción de costos. Diversos estudios realizados indican que la corrupción no es percibida como un problema. El país, por lo inherente a adquisiciones, es considerado de “riesgo medio”.
- 1.3 El Programa tiene un costo total de US\$22 millones, de los cuales comprenden una inversión aproximada de US\$14,5 millones con financiamiento Banco y US\$7,5 millones con contrapartida local. El prestatario y garante de la operación será la República Oriental del Uruguay y el organismo ejecutor será el MEF, que cuenta con una estructura administrativo-financiera, cuyo equipo de profesionales será responsable por la administración de los recursos de la operación, así como de gestionar el oportuno financiamiento de los aportes de contrapartida local.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 Desde el punto de vista de la gestión financiera y administración de las adquisiciones, el organismo ejecutor (OE) es considerado de RIESGO BAJO.
- 2.2 Según los resultados del análisis institucional, los aspectos más destacables son los siguientes:

- a. En materia de administración y contabilidad financiera, el MEF se rige por procedimientos claros establecidos en normas legales y reglamentarias cuya aplicación se realiza bajo controles internos y externos estrictos previstos por la ley, lo cual si bien aparece escasa celeridad burocrática, atenúa los riesgos por debilidades del Sistema de Control Interno (SCI).
 - b. El MEF posee una consolidada experiencia previa en materia de compras y contrataciones según normativas del Banco, y se ha desempeñado adecuadamente bajo ambas modalidades de revisión (ex-ante y ex-post).
 - c. El personal del OE cuenta con buena experiencia en procesos de adquisiciones del Banco.
 - d. El OE está habilitado para el uso de la modalidad de revisión ex-post en adquisiciones hasta el límite inferior de las LPI.
 - e. Sus procesos y el ambiente general de controles internos son considerados adecuados.
 - f. El ejercicio de Gestión de Riesgos de Proyectos (GRP) efectuado recientemente con el personal del equipo ejecutor, arrojó un perfil de riesgo bajo.
- 2.3 El uso de los Sistemas Nacionales con los que operaría el proyecto serían los siguientes:
- a. Presupuesto, el proyecto y sus correspondientes créditos deberán estar incluidos en el Presupuesto del año 2014 y en el quinquenal 2015-2020;
 - b. Tesorería, se utiliza la Cuenta Única Nacional y para los pagos, salvo que esté operativo el Banco Central como cuenta pagadora, se manejarán cuentas operativas en el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU);
 - c. Contabilidad y reportes financieros, el MEF es una de las entidades piloto donde se han probado procesos e implementado el SPI (Sistema de Gestión de Proyectos Internacionales), por tanto la contabilidad de este proyecto se llevará en dicho módulo, el cual está además integrado al de ejecución del gasto dentro del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF);
 - d. Control Externo, podrá ser efectuado por el TCR, organismo que cuenta con nivel de elegibilidad I.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 En virtud de lo anteriormente mencionado y de la evaluación SECI realizada en el mes de noviembre 2013, el MEF se considera de riesgo bajo y sólo podría

requerir de medidas de importancia menor para la mitigación de sus debilidades, que podrían constituir sugerencias para una administración eficiente y eficaz de los recursos del proyecto. Lo anterior, pero, siempre tomando en cuenta que el personal actualmente conformante de la UEP se mantenga como equipo administrativo-fiduciario de esta nueva operación.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES A LOS CONTRATOS

- 4.1 Los siguientes aspectos deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:
- a. Tipo de cambio, para la rendición de cuentas en dólares se utilizará el mismo criterio de la operación 2792/OC-UR, esto es que para la conversión a dólares se utilizará el tipo de cambio del día anterior a la fecha de pago.
 - b. Estados financieros, se requiere su presentación al cierre de cada año (a partir del ejercicio 2014) y deberán estar auditados por el TCR o por una firma auditora aceptable para el Banco. Los auditores externos igualmente deberán informar sobre la Revisión de los Procesos y Solicitudes de Desembolso y la evaluación del sistema de control interno.
 - c. Cuenta bancaria, para el manejo de la operación se hará la apertura de una específica en el Banco Central del Uruguay (BCU).

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Las Políticas de adquisiciones que aplican para este Préstamo son las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco (GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-9).

1. Ejecución de las Adquisiciones

- a. El Plan de Adquisiciones (PA) para los primeros 18 meses deberá ser dado de alta en el SEPA antes de iniciar las adquisiciones. El PA deberá ser actualizado por la UEP con una frecuencia mínima de doce meses.
- b. La pertinencia del gasto, es decir los TdR, Especificaciones Técnicas y presupuesto, es responsabilidad del Especialista Sectorial (ES) del proyecto y necesita siempre de no-objeción previa, con respecto al inicio de la adquisición misma, y según criterios operacionales del JdP.

2. Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría¹. Los contratos generados y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación satisfactorios para el Banco.

- a. Sin perjuicio de lo indicado en las Políticas del Banco en la materia, se podrá utilizar la contratación directa (CD) de insumos y servicios técnicamente simples y de menor valor económico (menor costo) hasta un máximo de US\$4.000, o equivalente.
- b. Adquisiciones de sistemas de Tecnología de Información (TI): para el desarrollo del SIIF 2, se prevé utilizar un documento de licitación ajustado a las particularidades de la contratación, que será previamente acordado con el Banco. Está previsto además que se realice una etapa de información con anticipación al inicio del proceso licitatorio.

3. Adquisición y Selección y Contratación de Consultores

- a. Firmas Consultoras: se seleccionarán y contratarán según las Políticas del Banco. Los llamados con publicidad internacional (valor mayor a US\$200.000) serán con modalidad de revisión ex-ante.
- b. Selección de los consultores individuales²: Debido a la necesidad de mantener la continuidad del enfoque técnico durante la ejecución del Proyecto, el Organismo Ejecutor podrá utilizar el método de la selección directa, para seguir contando con los servicios de los consultores individuales contratados para formular y poner en marcha el Proyecto.

4. Capacitación. se podrá utilizar la CD cuando el valor individual de cada adquisición sea inferior de US\$4.000. Para montos mayores del valor indicado la adquisición se realizará preferentemente con los métodos competitivos pertinentes.

5. Financiamiento Retroactivo. El Banco podrá financiar con cargo a los recursos de la operación hasta la suma de US\$800.000 en gastos elegibles efectuados por el prestatario que representan el 5.5% del total del préstamo, antes de la fecha de la aprobación del préstamo y siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. A continuación se listan los procesos de contratación relacionados: (i) Director de la UEP; (ii) Asesor Director UEP; (iii) Especialista Administración Financiera; (iv) Consultores internacionales y analistas para mapeo de procesos en

¹ Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](#)) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

² De acuerdo con la Sección V de las Políticas del Banco GN-2350-9 no se requiere del uso de Lista Corta ni se utiliza la SEP.

Contabilidad, Tesorería, Presupuesto y Deuda; (v) Consultor Internacional experto en TICs; (vi) consultor técnico-informático; y (vii) especialista en adquisiciones. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 8 de octubre de 2013, fecha oficial de aprobación del Perfil del Proyecto en los sistemas del Banco. En ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación.

Tabla de Montos Límites (miles US\$) aplicables para Uruguay

Obras			Bienes ³			Consultoría	
LPI	LPN	CP	LPI	LPN	CP	Publicidad Internacional	Lista Corta 100% Nacional
≥ 3.000	250-3.000	≤ 250	≥250	50-250	≤ 50	> 200	≤ 200

Límite para Revisión Ex-Post (miles US\$)

Obras	Bienes y Servicios diferentes de Consultoría	Firmas Consultora y Consultores Individuales
<ul style="list-style-type: none"> • CP hasta US\$250 • LPN hasta US\$3.000 	<ul style="list-style-type: none"> • CP hasta US\$50; • LPN hasta US\$250 	<ul style="list-style-type: none"> • Firmas con SBCC hasta un valor de US\$200 (llamados públicos nacionales) • CI hasta un valor por contrato de US\$60

6. Adquisiciones Principales. Las adquisiciones de los primeros 18 meses están reflejadas en el Plan de Adquisiciones y no revisten complejidad técnica o de procedimientos que merezcan mención especial.

7. Costos recurrentes. En este rubro se pueden incluir los costos de todo el personal de la UEP. Se contratarán según normativa interna del OE y normas legales nacionales que no colidan con las normas del Banco.

8. Supervisión de Adquisiciones

- El método de revisión inicial es ex-post, sujeto a modificación mediante acuerdo que se reflejará en el PA. Las LPIs y consultorías superiores a US\$200.000 serán en modalidad ex-ante.
- Los reportes de revisión ex-post no preverán visitas de inspección física⁴. Dado el bajo riesgo que representa el OE, estas son substituidas con una verificación durante las revisiones ex-post de las constancias de entrega de los bienes a las dependencias beneficiarias. En falta de estas se procederá a la verificación física.

³ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

⁴ La inspección verifica la existencia de las adquisiciones, dejando la verificación de la calidad y cumplimiento de especificaciones al especialista sectorial.

VI. GESTIÓN FINANCIERA

1. Programación y presupuesto

- 6.1 La demostración ante el Banco de la asignación de los recursos de contrapartida local para el primer año de ejecución será presentada al Banco por el OE en oportunidad del cumplimiento de condiciones previas y luego en forma anual (hasta finales de febrero).

2. Contabilidad y sistemas de información

- 6.2 El Proyecto llevará su contabilidad dentro del nuevo módulo contable SPI, que está vinculado con el SIIF. Los créditos presupuestales se asignan y ejecutan a través del SIIF de la Contaduría General de la Nación (CGN), los compromisos y pagos relacionados con el Proyecto seguirán los procedimientos establecidos por la CGN.
- 6.3 Los Estados Financieros del Proyecto se emitirán en forma periódica, de acuerdo con las Normas Contables Aceptadas y serán auditados por el Tribunal de Cuentas de la República (TCR) en forma anual. Los estados financieros a presentar serán los siguientes: (i) Estado de efectivo recibido y desembolsos efectuado; y (ii) Estado de inversiones acumuladas y sus correspondientes notas explicativas. Asimismo, deberá incluirse el informe de revisión de los desembolsos del periodo y la carta de control de interno.

3. Desembolsos y flujo de caja

- 6.4 Para la ejecución de los fondos del Proyecto, a través de la Tesorería General de la Nación (TGN) se deberá habilitar una cuenta especial en el BCU. Si a la fecha de comienzo de la ejecución del programa, el BCU permite realizar los pagos directamente al beneficiario (cuenta pagadora), los mismos se realizarán directamente de la misma; en caso contrario, se deberá abrir una cuenta bancaria operativa en el BROU a efectos de poder movilizar los recursos del Proyecto.
- 6.5 La modalidad de desembolsos será la de “anticipos” basado en las necesidades reales de liquidez y sustentadas en una adecuada proyección financiera. Preferentemente estos anticipos se harán en forma semestral, una vez que se haya hecho la rendición de cuentas de por lo menos el 80% de los montos anticipados. Junto con cada solicitud de desembolso se deberá adjuntar las planillas de planificación financiera y la conciliación de fondos. Para procesar todo desembolso se utilizará el mecanismo electrónico del e-Disbursement. El tipo de cambio acordado para convertir los pagos en moneda local u otras monedas a US\$ será el del día anterior de pago al beneficiario.

4. Control y auditoría interna

- 6.6 De acuerdo con lo establecido en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), el TCR debe hacer la intervención preventiva de todos los gastos relacionados con la ejecución del Proyecto. Complementariamente y según la normativa legal vigente, el MEF es un organismo que está bajo el control de la Auditoría Interna de la Nación.

5. Control externo e informes

- 6.7 El control externo será realizado por el TCR (Sistema Nacional), o en su defecto por una firma de auditoría privada calificada por el Banco.
- 6.8 Los informes de la auditoría financiera deberán presentarse anualmente durante la etapa de desembolso, hasta el 30 de abril, bajo las Normas Internacionales de Auditoría o las normas emitidas por el Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según corresponda. Los términos de contratación serán acordados mediante carta acuerdo de servicios o contrato, entre el OE y el TCR o firma privada, lo que corresponda.

6. Plan de supervisión financiera

- 6.9 El plan de supervisión financiera considera los siguientes aspectos:
- a. Participación en el taller de arranque definido por el equipo de proyecto, realizando una breve presentación de los aspectos fiduciarios más relevantes.
 - b. Revisión de las condiciones previas de carácter financiero (sistema de gestión financiera y de control interno, acuerdo para la auditoría, demostración de asignación presupuestal de los recursos)
 - c. Revisión del POA y plan financiero inicial preparado por la unidad ejecutora como respaldo del primer anticipo a solicitar luego de la elegibilidad del programa y revisión de la planificación de desembolsos para los siguientes periodos.
- 6.10 Una visita financiera por año, durante la ejecución del proyecto, donde se evaluarán los principales aspectos financieros y de control y manejo de archivos del Proyecto. La modalidad de revisión de los desembolsos será ex-post.