Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**República Oriental del Uruguay**

**Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria**

**UR-L1098**

**Identificación de oportunidades para el fortalecimiento de la gestión presupuestaria[[1]](#footnote-1)**

Este documento fue elaborado por: Luciana López

Tabla de contenido

[1 Introducción 3](#_Toc399445934)

[2 El programa 3](#_Toc399445935)

[3 Identificación de la situación inicial y de oportunidades de fortalecimiento a través del Programa 4](#_Toc399445936)

[3.1 Elaboración del presupuesto y procesos de asignación y re-asignación de recursos 4](#_Toc399445937)

[3.2 Planificación de ingresos del Estado 6](#_Toc399445938)

[3.3 Sistemas de información sectoriales 9](#_Toc399445939)

[3.3.1 Ministerio del Interior 10](#_Toc399445940)

[3.3.2 Ministerio de Desarrollo Social 15](#_Toc399445941)

[3.3.3 Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) 20](#_Toc399445942)

[3.3.4 Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) 26](#_Toc399445943)

[3.3.5 Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) 27](#_Toc399445944)

[3.3.6 Dirección General Impositiva del Ministerio de Economía y Finanzas 32](#_Toc399445945)

[3.3.7 Dirección Nacional de Aduanas del Ministerio de Economía y Finanzas 33](#_Toc399445946)

[4 Aportes al levantamiento de la línea de base del Programa 33](#_Toc399445947)

[ANEXO I. Entrevistas realizadas. 34](#_Toc399445948)

[ANEXO II. Extracto del cuestionario de AGESIC para el Modelo de Madurez en Gobierno Electrónico. 35](#_Toc399445949)

[ANEXO III. Cuestionario de AGESIC que está siendo probado en 2014 en organismos piloto. 37](#_Toc399445950)

[ANEXO IV. Preguntas sugeridas para incorporar al cuestionario de AGESIC de relevamiento sectorial en GE. 41](#_Toc399445951)

# **Introducción**

En abril de 2014 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el inicio de la preparación de una operación de préstamo con el objetivo de mejorar los sistemas de gestión e información de los organismos de la Administración Central y del artículo 220 de la Constitución, relativos a los procesos con incidencia en el ciclo presupuestal y financiero, de forma de complementar y asegurar la calidad de la información en esta materia, y potenciar los beneficios del nuevo Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF2). Asimismo se propuso la incorporación de estudios, consultorías y capacitaciones relacionadas a procesos de mejora de gestión de distintas áreas del sector público.

En el marco del proceso de diseño del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública (UR-1098), el presente informe, tiene el objetivo de brindar insumos a la descripción de la situación inicial en las áreas a ser intervenidas por el proyecto, con énfasis en el estado de situación de los sistemas de información en apoyo a la gestión institucional y el manejo presupuestario y financiero.

De acuerdo a la metodología acordada con el MEF y el BID, el relevamiento se basó en información secundaria, así como en entrevistas a referentes sectoriales del MEF, BID y la Agencia de Gobierno Electrónico (AGESIC). Ambos organismos definieron que para este relevamiento no se entrevistaría a los responsables directos de la gestión sectorial y/o financiera en cada uno de los organismos presentados, salvo excepciones autorizadas por el equipo de proyecto que se listan en el Anexo I.

# **El programa**

El propósito del programa es mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos presupuestales. Esto se logrará por intermedio del fortalecimiento de las capacidades para la gestión de la información en el ciclo presupuestal, lo cual comprende: (i) generación de la información necesaria para definir los recursos requeridos para producir los bienes y servicios públicos; e (ii) incorporación de esta información en los procesos de toma de decisiones.

Para ello se realizarán intervenciones en dos niveles: (i) los órganos rectores de la gestión económica-financiera; y (ii) los sistemas de información de organismos estatales[[2]](#footnote-2). En la dimensión transversal, el Programa contribuirá a mejorar la capacidad de los organismos rectores del proceso presupuestario para desempeñar su rol en la toma de decisiones de formulación y gestión presupuestaria. En la dimensión vertical, el programa contribuirá a disponer de sistemas de información más completos e integrados en los organismos que resulten seleccionados.

En la próxima sección, se presentan insumos para describir la situación inicial en algunas de las áreas que abarcará el proyecto, con énfasis en el estado de situación de los sistemas de información en apoyo a la gestión de los servicios de cada organismo y el manejo presupuestario y financiero.

# **Identificación de la situación inicial y de oportunidades de fortalecimiento a través del Programa**

## Elaboración del presupuesto y procesos de asignación y re-asignación de recursos

El presupuesto público es el principal instrumento mediante el cual se establecen las prioridades de gobierno y se asignan los recursos para llevarlas adelante. En los últimos períodos presupuestales se ha hecho un marcado esfuerzo por formalizar y hacer explícita la planificación del gobierno, así como por definir objetivos e indicadores que permitan medir su logro. De esta forma, el proceso de elaboración de los proyectos de Ley de Presupuesto o Ley de Rendición de cuentas, ha involucrado la presentación planes estratégicos y resultados de los Incisos de la Administración Central[[3]](#footnote-3), así como aquellos organismos contemplados en el artículo 220 de la Constitución de la República que optan por hacerlo.

Desde 2010 la elaboración del Presupuesto Nacional se lleva a cabo a partir de la identificación de 17 áreas programáticas, que representan las principales funciones del Estado, y que constituyen el principal agrupador del presupuesto público[[4]](#footnote-4).

Las áreas programáticas contienen programas presupuestales, cada uno de los cuales se define sobre la base del objetivo último que se pretende lograr mediante la aplicación de los recursos que lo componen. Cada área programática se compone de programas presupuestales cuya ejecución corresponde a distintas instituciones de la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución. El logro de los objetivos (resultados) estipulados para un área programática es responsabilidad de todos los organismos que contribuyen. Siguiendo esta lógica, los objetivos de programa se desagregan en objetivos de Inciso y estos en objetivos de unidades ejecutoras. De esta manera se facilita la visualización sectorial de los problemas y oportunidades que motivan la acción de gobierno, y se resalta la necesidad de esfuerzos coordinados mediante responsabilidades alineadas y compartidas[[5]](#footnote-5). Este esquema presupuestal incluye además indicadores cuantitativos que permiten monitorear el estado de situación y el logro de objetivos en cada uno de esos niveles de responsabilidad.

Figura 1. Esquema para la formulación del Presupuesto Nacional 2010-2014.



Fuente: Rendición de Cuentas 2013.

Este esquema de elaboración presupuestal implica avances hacia la presupuestación y gestión por resultados, en tanto que liga la instancia de planificación estratégica con el presupuesto; promueve la coordinación entre diferentes instituciones hacia el logro de objetivos comunes; facilita el desarrollo de prácticas de monitoreo y evaluación de políticas públicas.

A pesar de estos logros, en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de 2013 se identifica que es necesario seguir trabajando para: *“contar con información más desagregada sobre gastos de las distintas unidades organizativas que componen a los Incisos y unidades ejecutoras; mejorar la definición de objetivos a nivel de Incisos y unidades ejecutoras; identificar la cadena de generación de valor público de cada unidad organizativa y en especial los productos (bienes y servicios) que entrega a la población, para descubrir oportunidades de mejora; seguir desarrollando las prácticas de planificación, monitoreo y evaluación.”[[6]](#footnote-6)*

Del análisis de la Parte 2 del Tomo I, que corresponde a la información de los organismos, es posible constatar que los indicadores propuestos para la planificación estratégica refieren a indicadores de contexto (que *“miden condiciones objetivas de la sociedad que afectan la calidad de vida de la población”*) e indicadores de resultados (que *“asociados a cada objetivo de programa, pretenden mostrar en qué medida estos fueron alcanzados”*), pero mayormente **no se dispone de indicadores de gestión, es decir información relativa a los productos o servicios generados por cada organismo**. Asimismo, muchos indicadores carecen de los valores actuales y/o metas para el año 2013, o bien se identifica un **menor cumplimiento de las metas estratégicas que el esperado**. En este sentido, el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) OPP plantea en los documentos oficiales que esto da cuenta de las *“****debilidades en los sistemas y procesos de gestión de la información por los incisos*** *que son fuente de datos”[[7]](#footnote-7)*, para lo cual esta institución apoya a los distintos organismos año a año para mejorar la calidad y cantidad de la información disponible.

En forma paralela, la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN) del MEF, identifica que los incisos de la Administración Central y organismos del Art. 220 de la Constitución tienen limitada capacidad para elaborar los presupuestos con base en la estimación de la producción de servicios y bienes que entregan a la población, así como para fundamentar la necesidad de ajustes en las partidas presupuestales anuales. En 2013 la UPN gestionó 341 solicitudes de ajuste de presupuesto de organismos de la Administración Central y del Artículo 220 de la Constitución, de las cuales 229 se relacionaron con solicitudes de refuerzo de crédito al amparo del Art. 41 de la Ley Nº 17.930. Gran parte de estas solicitudes fue recibida con limitada información acerca de la evolución de los servicios entregados, comparación de costos planeados y costos reales, y/o un análisis de las causas de los desvíos, lo que da cuenta de la falta de información sobre el alcance y costo unitario de los servicios, así como de herramientas que permitan su recolección y análisis como insumo para la planificación.

Esta situación también fue constatada a través del relevamiento realizado por el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) 2013, en el que se identificó una baja sistematización de la cartera de bienes y servicios producidos por los organismos de cuatro sectores relevados, y si bien estos cuentan con metas de producción de bienes y servicios, no se encontraron metas asociadas a los costos de producción, ni estadísticas de los costos de los bienes y servicios sectoriales[[8]](#footnote-8). A esto se agrega que tres de los cuatro sectores relevados carecen de sistemas de información con datos sobre la cobertura de bienes y servicios.

## Planificación de ingresos del Estado

Al interior del MEF, se identifican algunos aspectos de la comunicación de datos de recaudación provenientes de la Dirección General Impositiva y posterior registro en el SIIF a través de la Contaduría General de la Nación (CGN) que podrían ser mejorados. Esto involucra diversos procesos de recolección y consolidación de información que realiza la DGI y luego vierte en una Declaración Jurada mensual, que es presentada en CGN. Este volcado de datos presenta retrasos, a la vez que desde la UPN se espera mejorar la información proveniente de los certificados de crédito.

Por otro lado, en la Tesorería General de la Nación se constan algunos aspectos vinculados a la comunicación de ingresos proyectados a ser recaudados por la DGI día por día, así como al flujo de información relativo a los pagos proyectados por las tesorerías de las unidades ejecutoras de la Administración Central[[9]](#footnote-9), que podrían ser mejorados a los efectos de fortalecer la administración y proyección de recursos disponibles que realiza.

A continuación se analizan las necesidades de información de TGN, CGN y la Asesoría Macroeconómica, así como los procesos de la DGI involucrados en los flujos de información de ingresos que podrían ser fortalecidos en el marco del Programa MEF-BID:

**Flujo de información DGI – Tesorería General de la Nación[[10]](#footnote-10)**

TGN proyecta las disponibilidades de recursos para hacer frente a los pagos de la Administración, a partir de la proyección de ingresos tributarios mensuales que envía DGI a la Asesoría Macroeconómica, y su información histórica de cancelaciones. Sobre esta base se otorgan los cupos para pagos de las distintas unidades ejecutoras.

La recaudación mensual efectiva en promedio se ajusta con la proyectada por DGI. A pesar de esto, en algunos meses se han notado diferencias significativas, que pueden afectar la disponibilidad de caja que se prevé por trimestre junto con la Asesoría Macroeconómica y la Oficina de Deuda del MEF.

En lo que refiere a la recaudación diaria, sobre el cierre de la jornada DGI envía a TGN una proyección de los fondos que ingresarán a la cuenta de tesorería en el BROU en las siguientes 24 horas por concepto de recaudación tributaria. Esta proyección suele presentar diferencias sustantivas con lo que luego efectivamente ingresa en un día específico, que pueden alcanzar al 50% o hasta 200% del monto proyectado, aunque en general, en un plazo de dos días se acerca razonablemente a la media de la proyección diaria.

Cuando las diferencias entre los ingresos proyectados y los reales son sustantivas, en la operativa diaria de pagos a los proveedores del estado ello puede provocar la utilización de fondos de reserva para este concepto, o bien el “sobregiro” de la cuenta del BROU. Este sobregiro está previamente acordado con el Banco, y está garantizado por el saldo de las distintas cuentas bancarias de los organismos de la Administración en ese Banco (Ley de sobregiro).

En lo que respecta a la DGI, parte de estas diferencias se originan en el plazo que transcurre entre la “fecha de cobro” recibida por los sistemas de información de DGI y la fecha en que el dinero es recibido efectivamente por la DGI y vertido en la cuenta de tesorería del BROU, es decir la denominada “fecha de tesorería”. En este sentido, el único monto que DGI recibe en la misma fecha en que los impuestos fueron efectivamente cobrados, es cuando éstos son cancelados en las Cajas de DGI, lo que constituye aproximadamente el 10% de la recaudación diaria. Esta recaudación es volcada al BROU en las siguientes 24 horas para el efectivo y 48 horas en el caso de cheques (dependiendo del origen). Aproximadamente el 30% de los impuestos son recaudados a través de la red privada de puestos de cobranza, y tienen una demora de 72 horas hábiles en ser volcados al BROU (la red de cobranzas deposita en el BROU a las 48hs con cheque), y aquellos cancelados a través de débito bancario y Banred (19% de la recaudación), un retraso de 48 horas hábiles. Las retenciones realizadas por el BPS (de los impuestos IRPF e IASS) son vertidas al BROU en aproximadamente 96 horas hábiles, y tienen una participación del 7% en los ingresos.

En esta área, existe potencial para mejorar la calidad de los pronósticos diarios de recaudación, por medio de un procesamiento pormenorizado de la información de recaudación que diariamente recibe DGI con la modalidad a través de la cual fueron canceladas las obligaciones tributarias, y por tanto con los plazos de volcados asociados a cada una de ellas.

**Flujo de información DGI – Contaduría General de la Nación**

La CGN[[11]](#footnote-11) recibe y contabiliza en el SIIF la Declaración Jurada de recaudación tributaria mensual que le presenta la DGI. En este proceso se identifican dos dificultades: una relativa al plazo que transcurre entre el cierre del mes y la presentación de la Declaración Jurada de DGI; y otra que refiere el grado de apertura de los impuestos que contiene dicho documento.

En primer lugar, se identifica un retraso de aproximadamente 3 meses en la presentación de la Declaración Jurada de recaudación tributaria, que se realiza a través de un documento impreso firmado por las autoridades de la DGI. Este documento es el insumo para la contabilización de ingresos tributarios del Estado en el SIIF. Una vez recibido este documento, es contabilizado por CGN en un máximo tres días. Es relevante destacar, que la declaración jurada de diciembre 2013 fue recibida por CGN en mayo de 2014.

En segundo lugar, aproximadamente entre un 7% y 8% de la recaudación bruta informada en la Declaración Jurada se explica por certificados de crédito (recuperados) cuyo origen no puede asociarse en forma directa a un tributo. Aparte, se presenta en forma agregada la Recaudación por Convenios y la Recaudación por Compensaciones de Cajas, que representan aproximadamente el 1% de la recaudación neta.

A continuación se presentan algunos aspectos de la forma en que el grado de apertura en que es presentada la información a CGN, y los tiempos que trascurren para ello, impactan sobre la operativa del MEF.

**Dificultad para proyectar con exactitud el ingreso previsto por sector de actividad.**  La apertura de certificados por tipo de impuesto es realizada por la DGI a partir de solicitudes puntuales que le realiza la Asesoría Macroeconómica. Según las entrevistas realizadas, en julio de 2014 recién puede disponerse de esta información relativa a la recaudación del mes de noviembre de 2013.

**Retraso en la elaboración de metas de gestión de la DGI para el año en curso y liquidación del cumplimiento de éstas en el ejercicio anterior.** Dado que la Declaración de cierre de 2013 ingresó a CGN en mayo, recién sobre fines de julio de 2014 pudo calcularse el cumplimiento de los compromisos de gestión de 2013 (asociados a recaudación sobre el PIB) y negociarse las metas para el año 2014.

**Demora en la asignación de partidas presupuestales a organismos con créditos ligados a la recaudación.** Algunos organismos tienen su crédito presupuestal vinculado a la recaudación impositiva, y el retraso en el registro de la información al SIIF demora la posibilidad de éstos de realizar afectación de gastos. Gran parte de estos reciben una asistencia financiera provisoria por parte del MEF y luego el presupuesto se ajusta cuando la información es cargada al SIIF. Algunos ejemplos de estos organismos son el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y MEVIR, cuyos presupuestos están asociado a la recaudación de una tasa adicional al IMEBA, el Instituto Nacional de Colonización, con su presupuesto asociado a la recaudación del adicional del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales, el Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja, asociado al IVA de frutas, flores y hortalizas, la Comisión de Lucha contra el Cáncer y la Comisión Honoraria de Salud Cardiovascular, relacionados con el IMESI a bebidas alcohólicas y tabaco, entre otros.

**Retraso en la medición de la renuncia fiscal**. Esta información proviene de los certificados de créditos rescatados, que es registrada como un gasto en el SIIF, y como un ingreso negativo en las proyecciones de recaudación que realiza la Asesoría Macroeconómica.

En relación al origen de estas dificultades vinculadas con el volcado de información de DGI hacia la CGN, se identifican principalmente los procesos de generación de información que son externos a la DGI, y que dependen de la gestión de otros organismos, como sucede en los casos de los certificados de crédito rescatados por el Banco de Previsión Social (BPS), y la recaudación por compensación de las cajas paraestatales. En segundo lugar de importancia, se encuentran los procesos vinculados con la recaudación por convenios, que particularmente se retrasó en el cierre del mes de diciembre de 2013 afectando por consiguiente el cierre anual de recaudación.

En lo que refiere a las cajas paraestatales, estas reciben subsidios del estado a través de la compensación de tributos que retienen a sus empleados y a entidades colaboradoras, entre otras, y a los veinte días del cierre de mes presentan una declaración jurada a DGI que es insumo para la declaración jurada de recaudación que ésta presenta ante CGN. Dado que este proceso es responsable de aproximadamente un tercio del tiempo que demora la DGI en presentar su propia declaración jurada, y que la recaudación proveniente de este procedimiento significa el 1% de la recaudación neta, y un 0,3% de la recaudación bruta, puede tratarse de un aspecto del registro de los ingresos a ser revisado.

En lo que refiere a la información relativa a los certificados rescatados el BPS, se trata del proceso más lento para la consolidación de la información de recaudación mensual. Este retraso se genera en que los certificados de crédito recibidos por BPS en todo el país se consolidan en Montevideo, y luego se envían a DGI. En esta área DGI plantea que hay espacio para revisar procesos y mecanismos de emisión y cobro de certificados.

A continuación se presenta información de los montos de recaudación por estos conceptos y su participación en los ingresos tributarios totales:

**Cuadro 1. Recaudación tributaria años 2012 y 2013. Cifras en miles de pesos corrientes.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Año | Recaudación Bruta (a) | Devoluciones (b) | | Participación en Recaudación Bruta (b) / (a) | Recaudación Neta (a)-(b) |
| Certificados | Efectivo |
| 2012 | 196.439.968 | 14.406.546 | 954.730 | 8% | 181.078.692 |
| 2013 | 223.656.400 | 15.172.417 | 1.233.231 | 7% | 207.250.753 |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Año | Recaudación Neta (c) |  | Recaudación por Convenios | Recaudación por Compensaciones Cajas | Sub-total (d) | Participación en Recaudación Neta (d) / (c) |
|  |
| 2012 | 181.078.692 |  | 1.293.375 | 581.683 | 1.875.058 | 1,0% |
| 2013 | 207.250.753 |  | 1.391.363 | 663.471 | 2.054.834 | 1,0% |

Fuente: Dirección General Impositiva.

Es importante destacar que tanto la Asesoría Económica como la División Informática de la DGI manifiestan que hay espacio para mejorar la gestión de los procesos y el flujo de información hacia CGN y TGN. En este sentido, sugieren incluso crear un grupo de trabajo que revise los flujos de comunicación, los tiempos involucrados, las prioridades del MEF y los procesos de recepción y consolidación de información de otros organismos en DGI para la elaboración de la Declaración Jurada mensual.

## Sistemas de información sectoriales

A continuación se presentan los avances logrados en sistemas de información orientados a la gestión sectorial de los siguientes organismos: Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y las Unidades Ejecutoras Dirección General Impositiva y Dirección Nacional de Aduanas del MEF.

Estos organismos fueron preseleccionados por el MEF y el Banco en función de su rol estratégico como proveedores de bienes y servicios y su importancia cuantitativa en el presupuesto y en las solicitudes de refuerzo presupuestal. En 2013, el presupuesto de los organismos seleccionados tuvo una participación del 61% en el presupuesto (vigente) asignado a los organismos de la Administración Central y del Artículo 220 de la Constitución y del 59% en el total de los refuerzos presupuestales otorgados a éstos (Art. 41 Ley 17.939). En particular, el refuerzo presupuestal aprobado en el rubro de Funcionamiento para dichos organismos, fue de $U 4.042 millones, que representa el 20% del presupuesto que estos tenían asignado para 2013.

En el marco del diseño del Programa UR-L1098 y con base a información secundaria y a la información aportada por referentes sectoriales del MEF, AGESIC y el BID, de acuerdo con la metodología propuesta para este relevamiento, se identifican algunas herramientas para la gestión sectorial que podrían ser fortalecidas a través del Componente 2, con particular énfasis en la generación de información útil para la planificación de bienes y servicios producidos por los organismos y su consiguiente presupuestación con base en datos de costos de producción y alcance esperado.

### Ministerio del Interior

#### Contexto presupuestal

El *Inciso 04-*Ministerio del Interior tuvo en 2013 un crédito presupuestal de $U19.334 millones, aproximadamente el 6,2% del Presupuesto Nacional[[12]](#footnote-12). Su ejecución presupuestal fue del 89% de lo presupuestado en dicho año[[13]](#footnote-13). La mayor parte de su presupuesto se asigna a los programas 460-Prevención y represión del delito (67,5%) y 461-Gestión de la privación de la libertad, con su consiguiente impacto sobre las Unidades Ejecutoras Jefaturas de Policía (54,9%), Dirección Nacional de Sanidad Policial (9,5%) e Instituto Nacional de Rehabilitación (8,2%), como puede apreciarse en el gráfico a continuación.

**Gráfico 1. Distribución de la ejecución 2013 del inciso por Unidad Ejecutora.**

 

Fuente: Rendición de Cuentas 2013. Tomo II Parte 2 Inciso 04 Ministerio del Interior.

En cuanto a sus rubros de gasto, el 79% corresponden a costos de personal, 15% a suministros y otros gastos, y 6% a inversiones.

Los refuerzos de crédito presupuestal gestionados y aprobados por el MEF en 2013, a través del Artículo 41 de la Ley 17.930, totalizaron los 1.402 millones de pesos y tuvieron como destino el rubro Inversiones (200 millones de pesos), a los efectos la realización de obras en establecimientos carcelarios, comisarías y la incorporación de tecnología, y en el rubro Remuneraciones (598 millones de pesos) para cubrir los pagos al personal que presta el “servicio 222”[[14]](#footnote-14), y al rubro Funcionamiento (604 millones de pesos) con destino a salud, alimentación, combustible y otros gastos. El refuerzo otorgado al MI significó aproximadamente el 15% del total de la partida asignada a través de este procedimiento[[15]](#footnote-15).

En cuanto al cumplimiento del Plan Estratégico trazado en el Presupuesto, no es posible determinar su grado de cumplimiento, debido a que los 35 indicadores propuestos no disponían de metas en 2013.[[16]](#footnote-16).

#### Avances en sistemas de información para la gestión

En el Ministerio del Interior se destaca la incorporación de tecnología y sistemas de información como elementos fundamentales para la modernización de la gestión policial, así como potenciar su eficacia. En este sentido, ha desarrollado sistemas de información con el apoyo de AGESIC, además de la incorporación de equipamiento, y la formación de recursos humanos necesaria para adaptarse a nuevas formas de gestionar y actuar.

Entre los avances más recientes en materia de herramientas para la gestión, se destacan el desarrollo de un nuevo Sistema de Gestión de Seguridad Pública que contribuye a optimizar la respuesta policial; se adquirió un nuevo sistema de comunicaciones y vigilancia para mejorar la misma y disponer de la geolocalización del personal; se desarrollan sistemas de gestión humana para mejorar la gestión, administración, planificación y supervisión de los recursos humanos del organismo, incorporándose por ejemplo, relojes biométricos destinados al control de asistencia del personal de todo el Ministerio; se implementó un sistema de control vehicular para el control de la flota y la optimización del consumo de combustible**[[17]](#footnote-17)**.

A continuación se describe: i) Sistema de Gestión de la Seguridad Pública, ii) Sistema de seguimiento de los compromisos de gestión, y iii) Sistema de gestión carcelaria.

1. **Sistema de Gestión de la Seguridad Pública (SGSP).**

El SGSP es un sistema informático de gestión y servicios de información de seguridad pública a nivel nacional que tiene por objetivos:

* Gestionar los recursos de información de Seguridad Pública a nivel nacional.
* Gestionar trámites vinculados a la Seguridad Pública para todos los habitantes del país.
* Generar los informes oficiales de Actuación de Seguridad Pública para el Poder Judicial.
* Brindar información de personas, objetos y eventos de Seguridad Pública en reportes o mapa geográfico[[18]](#footnote-18).

El sistema fue creado en 2011 e implantado en 2012, con financiamiento de los Fondos Concursables de AGESIC (préstamos BID 1970/OC-UR y 2591/OC-UR). A los efectos de la consolidación de su funcionamiento, el Ministerio del Interior dispuso la obligatoriedad del registro y gestión de toda la información de seguridad pública en dicho sistema, estableciendo como objetivo estratégico la estandarización de los procesos de gestión y la integración de los servicios de información de seguridad pública. Esta herramienta, favorece la cooperación entre las distintas instituciones y organismos del Estado a través del incremento de la productividad, el acceso a mayores volúmenes de información y facilitando la comunicación, constituyéndose en un instrumento transversal de servicio de información de seguridad pública, necesario para el desarrollo de la gobernabilidad y la definición de políticas públicas en esta materia.

En el Ministerio del Interior el sistema comprende a todas las Comisarías del país, las dependencias de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, Dirección Nacional de Policía Técnica, Dirección de Nacional de Información e Inteligencia, Dirección Nacional de Bomberos, Dirección Nacional de Migración, Dirección Nacional de Identificación Civil, Instituto Nacional de Rehabilitación, Dirección Nacional de Policía Caminera, Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol , Escuela Nacional de Policía, Guardia Republicana y Dirección de Asuntos Internos. Consume información del Sistema Nacional de Información Ganadera y de la Dirección General Impositiva, a la vez que brinda información al MGAP para sus inspecciones.

**Para los ciudadanos y empresas,** el sistema permite la gestión y recepción de constancias o copias de denuncias policiales; gestión de extravío/ hurto y denuncia de cédula de identidad y/ o cheques, vinculado directamente con la Dirección Nacional de Identificación Civil, y la gestión del Porte y Tenencia de Armas con la expedición del carnet único de Porte o Tenencia.

**Para las Instituciones y Organismos del Estado,** brinda información vinculada con:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Información de Antecedentes judiciales | Solicitudes de capturas judiciales centralizadas | Control de movimientos migratorios | Siniestro de Tránsito |
| Registro de menores infractores o en vulnerabilidad social | Registro de violencia doméstica  y situaciones de riesgo familiar | Registro Nacional de Porte y Tenencia de Armas | Control de cheques |
| Parte de bomberos | Control de abigeatos | Eventos de Drogas | Delitos en el Transporte |
| Control de movimientos en hoteles, pensiones e inquilinatos | Personas u objetos vinculados en eventos de seguridad pública | Inventario y movimientos de armas y equipos policiales | Todos los delitos, accidentes o eventos de seguridad pública |

**Análisis del uso del sistema**

A partir de las entrevistas realizadas, y la presentación del sistema, es posible constatar que el sistema permite monitorear los siniestros por zona, calles, horas, y evolución en el tiempo (incluyendo horario) por tipo de delito. Asimismo, permite evaluar la forma en que determinada intervención genera resultados en una zona cuya comisaría se está fortaleciendo.

**Fortalezas:** El sistema provee de insumos para combinar cantidades de policías y turnos, por recorridos más conflictivos según horario, zona. Rastrea recorridos de patrullas, y los combina con las diferentes capas de delito en el mapa, también por hora y día. El usuario clave de esta información es el Comisario de cada seccional, cuyo rol es la gestión policial en la zona que le corresponde. La información disponible está actualizada al día y hora para los delitos más graves, y con atraso de hasta unos pocos días para delitos menos graves. Se dispone entonces, de una herramienta muy potente para planificar el despliegue de recursos en el territorio de forma de atender las zonas más inseguras, en los horarios de mayor necesidad, al nivel de poder planificar recorridos de patrullas y cuadrillas policiales por calle y horario.

La información disponible también permitiría planificar los recursos a nivel más agregado, desde la perspectiva de todo el Ministerio en su conjunto, con beneficios en materia de efectividad y eficiencia.

**Debilidades:** Se identifica que la información que provee la herramienta no está siendo utilizada en todo su potencial. Esto en parte se origina en que los Comisarios y equipos policiales de las seccionales aún no están capacitados para extraer los beneficios del instrumento en términos de una mejor gestión y planificación. Existen también limitantes más de tipo cultural, debido al cambio que implica en términos de rutinas de actuación, al perfil de los usuarios, la alta rotación y las consiguientes dificultades para lograr un compromiso con los cambios que se introducen. A modo de ejemplo, se constata que el sistema aún no está siendo suficientemente utilizado para planificar los recorridos de los equipos policiales de las seccionales donde se aplica la intervención, a pesar que el sistema permite realizar análisis de delitos por tipo, hora, dirección exacta, y evolución histórica para cualquiera de esos cruces de información.

Con un uso analítico de la información a nivel de comisaría se podría mejorar la gestión de las patrullas y su impacto en el crimen (al estilo de lo que hace Chile con el Plan Cuadrante). Sensibilizar y capacitar en su uso podría impactar en el compromiso de los equipos policiales en las comisarías, a través de la comprensión de por qué se patrulla qué zona, en qué horario, qué viene sucediendo allí, y cómo se puede visualizar el resultado de lo actuado.

1. **Los compromisos de gestión**

El Ministerio se ha acogido al mecanismo de “compromisos de gestión” asociado a componentes salariales, que se ha constituido como una herramienta útil para explicitar objetivos institucionales y orientar acciones para su cumplimiento. La retribución por compromisos ha tenido una evolución creciente y acumulativa, iniciándose en 2011 asociada al “presentismo”, a lo que en 2012 se agregó la capacitación profesional y el desarrollo e implementación de sistemas de información y control, en 2013 el cuidado y uso adecuado del equipamiento policial, la mejora de la calidad de la información del Sistema de Gestión de Seguridad Pública, y el diseño e implementación de instrumentos de planificación estratégica[[19]](#footnote-19).

El establecimiento de estos compromisos ha actuado como un impulso determinante en la actualización de la información que es volcada en el SGSP[[20]](#footnote-20), a pesar de que el Ministerio ha evaluado que es necesario continuar fortaleciendo el proceso de registro de datos. Asimismo, los compromisos de gestión han estimulado la planificación de metas y recursos necesarios para las Jefaturas[[21]](#footnote-21), a través de la elaboración de un Plan Operativo Anual, en los cuales el cumplimiento de al menos tres metas está atado al pago de incentivos por compromisos de gestión, así como la presentación de un Plan Táctico Anual por seccional policial, que debe ser aprobado por la Jefatura Operacional, y cuyo cumplimiento de metas también está asociado al cobro de los incentivos por compromisos de gestión. Esto último está implicando un cambio cultural en materia de gestión, ya que por primera vez se obliga al comisario a planificar sus actividades a ser realizadas en el año.

Para el monitoreo de estos compromisos de gestión, se ha desarrollado un tablero de control radicado en el Departamento de Desarrollo Institucional. Este sistema tiene la modalidad de “cubo” que absorbe información de diferentes sistemas de información del Ministerio (entre ellos del SGSP) y permite el monitoreo de 4 metas asociadas a compromisos de gestión y aún se encuentra en proceso de control de la calidad de la información. Dado que para 2014 se han definido nuevas metas, totalizando 18 metas asociadas a compromisos “metropolitanos”, y 10 metas asociadas a compromisos “institucionales”, muchas de las cuales presentan desafíos en términos de su medición, como por ejemplo el “tiempo promedio de arribo a los llamados de emergencia prioridad 1”, se identifica la necesidad de continuar desarrollando herramientas para su monitoreo y evaluación, que a su vez permitan facilitar la liquidación de los incentivos en forma oportuna.

1. **Cambio de modelo de gestión de las cárceles**

En el actual período de gobierno fue creado el Instituto Nacional de Rehabilitación como unidad ejecutora de jurisdicción nacional, con el objetivo de lograr un sistema integrado de gestión carcelaria, el cual tiene bajo su responsabilidad la organización y gestión de las instituciones penitenciarias, la rehabilitación de las personas procesadas y penadas y la administración de las medidas sustitutivas a la privación de la libertad. Asimismo, se habilitó el escalafón penitenciario “S”, de carácter civil, definiendo y diferenciando las tareas, roles y responsabilidades con respecto al escalafón policial, que permitió la creación de 1.129 cargos con un proceso gradual de ocupación de vacantes[[22]](#footnote-22).

En este contexto de mejorar la gestión carcelaria, el Ministerio ha iniciado un proceso de transferencia de la gestión de los establecimientos carcelarios del interior del país desde la órbita de las Jefaturas de Policía Departamentales hacia el Instituto Nacional de Rehabilitación, habiéndose concretado en 2013 la transferencia de 12 cárceles departamentales. La cantidad de personas privadas de libertad asciende aproximadamente a 9.600[[23]](#footnote-23), de las cuales el 81% se encuentra bajo la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación.

El cambio en el modelo de gestión carcelaria ha involucrado desafíos para el INR que se traducen en la normalización de procesos y documentos, la gestión del cambio, y la necesidad de fortalecer sus sistemas de información para la gestión y monitoreo.

En cuanto a la gestión de los reclusos, se ha diseñado un Sistema de Gestión Carcelaria (SGC) con apoyo de los Fondos Concursables de AGESIC, el cual pretende integrar toda la información sobre los reclusos en el sistema carcelario. El SGC funciona como piloto desde enero de 2014 en el Centro No. 5 de reclusión femenino. En esta primera etapa se ha logrado la confirmación inmediata de la identidad a través del sistema desde la Dirección Nacional de Identificación Civil; y la obtención de antecedentes en forma remota e inmediata de la Dirección Nacional de Policía Técnica[[24]](#footnote-24). Se prevé que sobre el final de 2015 se llegue a todas las plazas de los establecimientos de reclusión de la zona metropolitana. En esta próxima fase se incorporará información educativa y laboral, cálculo de redención de pena por trabajo y estudio, así como gestión de medidas sustitutivas.

El sistema permite gestionar las plazas de las cárceles, el proceso de ingreso, alojamiento y excarcelación, salidas transitorias, conducciones y traslados. Además, permite reducir los tiempos de espera de las visitas, reconoce la identidad real de las mismas, controla la circulación en el interior de las cárceles y previene fugas por sustitución.

#### Oportunidades de intervención

Producto del análisis de los sistemas relevados, y las entrevistas mantenidas con funcionarios del MI y del MEF, se identifican algunas áreas que presentan oportunidades de mejora, para las cuales podrían delinearse acciones de fortalecimiento en el marco del nuevo Programa MEF-BID. A continuación se presenta un punteo de dichas áreas de oportunidad.

**Capacitación y sensibilización de funcionarios de Jefaturas y Seccionales en el uso del SGSP**, orientado al análisis de la información como insumo para la planificación táctica y operativa, que permita mejorar resultados en términos de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

**Ampliación del alcance del Tablero de Control de los Compromisos de Gestión**, que puede implicar la incorporación de nuevas variables en caso de que pudiera contratarse a la misma firma que lo desarrolló, o el diseño de un sistema complementario que permita monitorear el resto de las metas comprometidas, a la vez que cuente con la flexibilidad de incorporar nuevas variables año a año. Esto impactaría también sobre la capacidad del Ministerio de evaluar sus resultados de gestión, así como ajustar la planificación de los recursos necesarios para realizar las compensaciones salariales.

**Fortalecimiento de la planificación del presupuesto** de funcionamiento de los centros de reclusión y las jefaturas policiales. Actualmente, las principales variables que inciden en las solicitudes de refuerzos de rubro presupuestal que el Ministerio realiza al MEF, son: i) la cantidad de reclusos (vinculada a costos de alimentación, vestimenta y salud), ii) el consumo de combustible de los patrulleros (que depende de la flota y las horas de patrullaje); iii) los uniformes y chalecos de protección policial, para lo cual no se tiene presupuesto previamente asignado. Finalmente, se han solicitado refuerzos de rubro fundamentados en el impacto que decisiones de gestión y/o inversión tienen sobre el rubro de funcionamiento, como ser la decisión de ampliación de flota y/horas de patrullaje, y la incorporación de equipos de aire acondicionado y su impacto sobre el consumo energético, entre otros.

En cuanto a la planificación presupuestal de los centros de reclusión carcelaria, es fundamental que el registro de reclusos presente información actualizada. Esto mejorará con la expansión del Sistema de Gestión Carcelaria, pero sería pertinente explorar la posibilidad de contar con información más precisa lo antes posible. Al mismo tiempo, el proceso de cambio de modelo de gestión vinculado con la creación del INR, ha desplegado procesos de estandarización a través de los que se detectaron diversos criterios en cuanto a la alimentación por establecimiento. La definición de estándares de servicios de reclusión y la mejora del registro de personas privadas de libertad, permitiría mejorar la planificación y gestión presupuestaria del INR.

En cuanto al combustible,el MI tiene un convenio con ANCAP, por medio del cual se instala un dispositivo en cada vehículo para controlar su consumo. Tanto desde el MI como desde el MEF se detecta la necesidad de mejorar el sistema de reporte de ANCAP para mejorar el mecanismo de monitoreo y obtener proyecciones de ejecución presupuestal más ajustadas.

### Ministerio de Desarrollo Social

#### Contexto presupuestal

El *Inciso 15-*Ministerio Desarrollo Social tuvo en 2013 un crédito presupuestal de 3.478 millones de pesos, aproximadamente el 1% del Presupuesto Nacional[[25]](#footnote-25). Su ejecución presupuestal fue del 92% en dicho año[[26]](#footnote-26).

El presupuesto es asignado a una única Unidad Ejecutora, Dirección General de Secretaría, y el 90,5% del mismo corresponde al Programa 401-Red de asistencia e integración social, el 6,1% al Programa 400-Políticas transversales de desarrollo social, y el restante 3,1% se distribuye entre programas relacionados con la educación, el empleo y la salud.

Su principal rubro de gasto lo constituyen los gastos de funcionamiento, excluyendo costos de personal, que en 2013 fueron de 2.971 millones de pesos (93% de su presupuesto), aproximadamente el 19% del gasto de los ministerios y la presidencia en dicho rubro (incisos 2 al 15).

Según la Rendición de Cuentas del año 2013, el Ministerio de Desarrollo Social tuvo refuerzos de crédito presupuestal por 624,2 millones de pesos, que representan el **12% de los refuerzos otorgados a los ministerios y la presidencia (incisos 2 al 15) y el 7% del total de refuerzos del período** según lo establecido en la Ley 17.930 Art.42 Inciso 23, destinados al fortalecimiento de sus diversos programas (entre los cuales se encuentra Tarjeta Uruguay Social con un refuerzo de 120,5 millones de pesos y el Programa de Asistencia a Personas en Situación de calle con un incremento de 133,0 millones de pesos) y de sus gastos de funcionamiento.

En cuanto al cumplimiento del Plan Estratégico trazado en el Presupuesto, se constata un 29,8% de metas cumplidas, 19,1% de metas no cumplidas, 42,6% sin meta 2013, y 8,5% no informa valores para 2013[[27]](#footnote-27).

#### Avances en sistemas de información para la gestión

En 2010 el MIDES presentaba déficits en términos de los sistemas de información, que se dimensionaban en la falta de un único sistema de información y registro. Cada programa o intervención generaba sus propios mecanismos de registro, que ocasionaba una profunda heterogeneidad en el manejo de la información en el manejo de la información. Existían múltiples iniciativas de registro, *“de distinto alcance y nivel, y no coherentes, que daban como resultado un modo de gestión de la información no unificado, parcial y no sistematizable, donde se recogía información redundante o incompleta y no pensada para ser compartida entre programas o instituciones”*[[28]](#footnote-28)*.*

Actualmente, se constatan avances en tres niveles: (i) se han informatizado gran parte de los procesos asociados a la implementación de programas sociales y atención ciudadana; (ii) el proceso de visita para la selección de los beneficiarios de los programas presenta desarrollos importantes hacia una gestión informatizada; (iii) la puesta en producción del Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS) ha permitido el monitoreo y evaluación de las políticas sociales a través de la interconexión con otras instituciones.

A continuación, se describen los principales avances del MIDES vinculados al desarrollo de sistemas de información: SIIAS, el Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (SMART) y el Sistema para la Focalización de Programas y Derivación de Casos (SFPYDC), que se suman al ya existente Observatorio Social de Programas e Indicadores[[29]](#footnote-29).

**Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS)**. Se trata de una iniciativa interinstitucional del MIDES junto con BPS, ASSE, MSP, INAU. Actualmente implementado en el MIDES y en proceso de ampliación al MEC, MVOTMA, ANEP, Correo, MTSS, y Uruguay Crece Contigo de OPP completando así casi el 100% de los efectores nacionales de políticas sociales, y favoreciendo la articulación y coordinación entre los distintos organismos, así como la evaluación y monitoreo. Vincula la información relativa a la ejecución de programas así como sus respectivos beneficiarios; establece estándares necesarios para el intercambio sistemático y permanente de la información; moderniza los procesos informáticos de las diferentes dependencias para la entrada, modificación, análisis y evaluación de la información.

En una primera fase se integró la información de los programas dirigidos a la infancia y adolescencia de ASSE, BPS, INAU, MIDES y MSP, y paulatinamente se fueron integrando otros programas del área social. El sistema dispone de bases de datos multidimensionales (cubos OLAP), diseñadas para el análisis de la información y que proveen información a gran parte de los indicadores y reportes del SIIAS. En su primera versión, integra información de personas de 56 programas y sistemas de registros sociales de los organismos mencionados.

El sistema permite la elaboración de reportes estadísticos en los que se combina información de más de dos programas o sistemas de registro, a través de la creación de tablas personalizadas. Asimismo, permite realizar consultas individuales o por lotes (por número de cédula de identidad, o un conjunto de éstos) para saber qué programas sociales reciben u otras informaciones disponibles. Finalmente, permite la prestación de servicios de información a distintos organismos con datos integrados, simplificando los procesos de selección y otorgamiento de beneficios sociales a hogares en situación de vulnerabilidad, remitiendo o permitiendo consultar si determinada persona pertenece a ese conjunto de hogares. El sistema permite identificar eventuales vacíos de cobertura, problemas de acceso a programas sociales, así como también identificar eventuales duplicaciones de beneficiarios o intersecciones entre programas que resulten de interés, o bien el control de las condicionalidades de las Asignaciones Familiares en materia de educación.

**Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (SMART)**. Es un sistema de información que apunta a darle soporte a la toma de decisiones y la gestión de los diferentes programas del MIDES. Oficia de mostrador único de gestión de los programas sociales y permite el cruce de información, mejorando el seguimiento y la atención a los beneficiarios. A partir de la información disponible permite automatizar la operativa de los técnicos y facilitar el abordaje integral de las intervenciones; éstos pueden obtener los antecedentes de participación de un ciudadano a los programas del MIDES, así como realizar su seguimiento en aquellos en los que está participando. Asimismo, el sistema permite la supervisión de las acciones que realizan los técnicos, permitiendo evaluar su trabajo e impulsar buenas prácticas de gestión.

Al sistema puede accederse desde múltiples dispositivos y desde cualquier parte del territorio nacional, y cuenta con información actualizada proveniente de múltiples bases de datos en tiempo real. Posibilita el seguimiento de los beneficiarios y su trayectoria en el MIDES. Este favorece la comunicación entre los Programas, y la interacción entre el técnico y el ciudadano consultante, brindando una herramienta de decisión que permite derivarlo a los programas que mejor se ajusten a las necesidades detectadas. Para la elaboración del perfil del beneficiario, el sistema toma información externa del BPS, DNIC y MSP.

**Sistema para la Focalización de Programas y Derivación de Casos (SFPYDC)**. Es un sistema que permite planificar y gestionar las visitas realizadas por el equipo técnico del MIDES en el territorio, tanto para identificar potenciales beneficiarios de los programas sociales, como para realizar el seguimiento de los ciudadanos que ya se han acogido a algunos de ellos, tales como Tarjeta “Uruguay Social” (TUS), Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), tarifas sociales de Obras Sanitarias del Estado (OSE), Asistencia a la Vejez, programas de economía social, ASSE, etc. A través de información estadística poblacional, datos del MIDES y otros organismos de política social (DNIC, BPS, SIIAS, base de datos central del MIDES), y su georreferenciación, el sistema genera una muestra de trabajo/visitas a realizar, con su mapeo y propuesta de recorrido tipo (flujo de trabajo). Cuando los domicilios no están georreferenciados, el flujo deriva automáticamente el caso a la Oficina de Búsqueda, encargada de la mejora de direcciones y domicilios (a partir de bases de datos de OSE, UTE, SIIAS y BPS), y la georreferenciación de estos.

El trabajo de campo es planificado a partir de la selección de zonas de interés de estudio, el nivel de priorización de las visitas, la densidad de los hogares, la disponibilidad de recursos humanos para las visitas, y la coordinación logística (transporte, alojamiento, viáticos). El supervisor asigna paquetes de trabajo en el *Q-flow*, cuyas tareas se planifican y asignan a partir de un mapa. Cada asistente de campo, luego de la asignación, cuenta con una vista de un mapa dinámico para la realización de las visita, así como una tarea de hoja de ruta, donde irá ingresando el resultado de la visita (mudanza de domicilio, con y sin datos, ausente, no realizado, dirección inubicable o levantará un formulario para el ingreso de información de la visita si se encuentran a los beneficiarios buscados. Los casos de mudanzas o inubicables, son devueltos para la actualización del domicilio para poder ser re-mapeado. En caso de no realizar la visita prevista, las visitas vuelven a mapeo para su rezonificación. En caso de realizar la visita, la información pasa al área de crítica y revisión. El proceso termina con el impacto de la información sobre distintas bases de datos y sistemas de información, según corresponda (BPS, base de datos central del MIDES, SIIAS, etc.), así como la mejora constante e la información de base (mejora de datos geográficos relevados en campo). Estos procesos se realizan de forma automática, una vez autorizada la información, y se controlan continuamente para el mantenimiento de la calidad de los datos.

El sistema ha permitido la planificación y seguimiento de las visitas, así como la mejora continua de los procesos de focalización y tiempos de respuesta. Es un sistema que permite adaptar los formularios de acuerdo con la información a recabar. Al trabajar con datos georreferenciados, permite una visión territorial de los programas y políticas sociales estudiadas y genera un insumo fundamental para la planificación. Permite unificar la intervención en un único dispositivo, simplificando y generando ahorros en los costos del Estado y de las familias para acceder a las políticas.

Otros desarrollos hacia una mejor gestión y efectividad de las intervenciones. Se han realizado esfuerzos hacia la solución de dificultades en la focalización, así como de reestructura administrativa, fortalecimiento del área de trabajo de campo y visitas del MIDES, así como la tecnificación e informatización de la tarea, el desarrollo de protocolos específicos para dar el alta y bajas de programas con resultados en términos de productividad e impacto. Asimismo, se actualizó con el apoyo del BPS, MEF, OPP y la UDELAR el instrumento de identificación de la población vulnerable.

AGESIC ha apoyado el proceso de fortalecimiento de los sistemas de información vinculados con la atención a la ciudadanía a través de los Fondos Concursables de Gobierno Electrónico. En este marco, fueron ejecutados tres proyectos: dos vinculados con el desarrollo del Sistema de Atención Ciudadana, en lo que respecta a la generación de su motor de reglas y a la integración del mismo con el Programa Tarjeta Social, y otro que apunta al desarrollo de un Registro de Personas con Discapacidad en el Registro Nacional de la CNHD (Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad).

#### Oportunidades de intervención

El desarrollo de los sistemas de información así como de protocolos de programas para la planificación y para el conocimiento y atención de la población, ha permitido avanzar en la homogeneización de diversos sistemas de registro y por tanto en la comunicación entre programas, facilitando la articulación y por ende, contribuyendo a la mejora de su gestión. Por otro lado, los sistemas de información han sido claves para dar sustento a la articulación interinstitucional de las políticas sociales, permitiendo superar el aislamiento o la superposición sectorial o institucional. Sin embargo, se identifican algunos aspectos relativos a la gestión presupuestal de los servicios que podrían ser fortalecidas.

En el marco de las entrevistas realizadas para el presente informe, se ha identificado como área de oportunidad de intervención, el registro y análisis de los costos de los productos y servicios del Ministerio. El MIDES dispone de información presupuestal por cada una de sus Direcciones y Programas, pero el costeo y planificación financiera al nivel de los entregables, no surge de reportes automatizados, sino que es información que debe ser preparada para cada caso, para lo cual es necesario consultar a múltiples actores y bases de datos. Algunos aspectos que influyen en estas dificultades (i) la co-ejecución de Programas con otros organismos; (ii) la multiplicidad de fuentes de financiamiento de una misma intervención; (iii) los sistemas y/o procesos de apoyo a la gestión.

En lo que refiere a las diversas fuentes de financiamiento y múltiples organismos co-ejecutores y su incidencia en la planificación financiera, y sus efectos sobre las posibilidades de realizar análisis de costo-efectividad y eficiencia, es posible citar el ejemplo del Programa Uruguay Crece Contigo, que es dirigido por la OPP, pero se ejecuta con la participación del MSP y el MIDES. Para analizar el costeo de este tipo de Programas es necesario recurrir a información financiera dispersa entre distintos organismos, registrada con criterios diversos.

En lo que refiere a las diversas fuentes de financiamiento y múltiples organismos co-ejecutores y su incidencia en la planificación financiera, y sus efectos sobre las posibilidades de realizar análisis de costo-efectividad y eficiencia, es posible citar el ejemplo de la iniciativa de costeo del Programa Uruguay Crece Contigo, para lo cual fue necesario la contratación de una consultoría externa. Es importante destacar que este Programa es dirigido por la OPP, pero se gestiona con la participación del MSP y el MIDES.

En materia de sistemas y/o procesos de apoyo a la gestión, se ha identificado como oportunidad de fortalecimiento a la gestión de los servicios de refugios, provistos por el Departamento de Coordinación de Sistemas de Atención a través de tres programas:

1. Programa de atención a personas en situación de calle (PASC): El PASC es un programa de inclusión social dirigido a personas en situación de calle mayores de 18 años, que desarrolla acciones tendientes a la restitución de derechos vulnerados, su principal dispositivo de intervención son los centros nocturnos, en los que se les ofrece un lugar para descansar, además de cena y desayuno, cama, ropa y posibilidad de ducharse, con una operativa reforzada durante los meses de mayo a setiembre en virtud de factores climáticos.

2. Programa de atención a mujeres con niños, niñas y adolescentes: Es un programa de abordaje familiar en situaciones de extrema vulnerabilidad que condicionan la posibilidad de contar con un espacio de desarrollo familiar autónomo en mujeres con niños/as y adolescentes. Su principal dispositivo de intervención son los centros 24 hs.

3. Programa de Cuidados: El programa brinda atención a personas con dependencia o alta dependencia crónica, o en procesos de recuperación que no cuentan con recursos económicos para acceder a servicios de cuidado. Sus dispositivos de intervención son los Tarará, las Casas Asistidas y lo centros para adultos y personas dependientes.

Estos programas han sido priorizados en este período de gobierno, ampliando su alcance de 419 cupos en centros MIDES para personas en situación de calle en 2006 a los 1763 cupos en 2013, a través de 55 centros de atención[[30]](#footnote-30). Este incremento de los cupos fue acompañado además por el presupuesto asignado que pasó de 34 millones de pesos en 2006 a 259 millones de pesos en 2013, con la consiguiente mejora de las condiciones de los centros y el incremento de usuarios que antes no concurrían y ahora sí. De esta población atendida, cabe destacar que 505 corresponden a mujeres con hijos a cargo.[[31]](#footnote-31)

Su implementación se realiza en coordinación con el Ministerio de Defensa que elabora y distribuye la alimentación en los centros nocturnos con insumos que aporta el INDA; además el INDA aporta comida elaborada distribuyéndola en los centros de mujeres con niños, niñas y adolescentes; y de Cuidados. Aparte, se cuenta con apoyo de la empresa **CUTCSA** para el traslado de personas desde puerta de entrada a los centros más lejanos[[32]](#footnote-32).

Estos servicios son prestados por el MIDES a través de Organizaciones de la Sociedad Civil y/o Cooperativas de Trabajo. El MIDES licita los cupos según nivel de atención, y firma un convenio de ejecución con cada uno de los centros del sistema de atención, y realiza adelantos parciales del presupuesto preestablecido por cada cupo. Los centros de atención realizan rendiciones de cuentas al MIDES por los gastos realizados vinculados con los “cupos reales” que fueron cubiertos. Actualmente el sistema de rendición de cuentas y control se hace en papel y su revisión y liquidación de pagos es más lenta de lo deseado. Esto conduce a que el MIDES no cuente con información al día de los cupos reales cubiertos, sino que más bien dispone de información actualizada de los cupos asignados a través de los convenios adjudicados. Desde el MEF se percibe que este mecanismo conduce a dificultades en las posibilidades de proyectar el presupuesto necesario para asistir a la población que efectivamente hace uso del beneficio, a lo que se suma la posibilidad de enfrentar una demanda de atención mayor a la esperada.

### Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)

#### Contexto presupuestal

El *Inciso 29-*Administración de Servicios de Salud del Estado tuvo en 2013 un crédito presupuestal de $U 21.125,6 millones, aproximadamente el 6,8% del Presupuesto Nacional, y un 62,8% del presupuesto asignado al *Área Programática* 13-Salud[[33]](#footnote-33). Su ejecución presupuestal fue del 98,1% en dicho año.

El presupuesto de ASSE se asigna de la siguiente forma entre sus 70 Unidades Ejecutoras (UE):

 

En cuanto a sus rubros de gasto, el 45% corresponden a costos de personal, 51% a suministros y otros gastos, y 4% a inversiones.

Los incrementos otorgados al amparo del artículo 41 de la Ley 17.930 “refuerzos de rubro” para gastos de funcionamiento totalizaron $U 1.736 millones en 2013, destinados a cubrir los aumentos de precios, los ajustes de salarios de la Comisión de Apoyo y el Patronato del Psicópata, así como otros gastos necesarios para su funcionamiento[[34]](#footnote-34). Estos refuerzos presupuestales significaron aproximadamente el 22% del total de la partida asignada a través de este procedimiento al rubro Funcionamiento al total de los organismos.

En cuanto al cumplimiento del Plan Estratégico trazado en el Presupuesto, se constata un 52,2% de metas cumplidas, 39,1% de metas no cumplidas, 4,3% sin meta 2013, y 4,3% no informa valor 2013[[35]](#footnote-35).

#### Avances en herramientas para la gestión

En el marco del Programa de Modernización Institucional (Préstamo del Banco Mundial 7451-UR), en el año 2013 se realizó un diagnóstico del modelo organizativo de ASSE, con el objetivo de mejorar el proceso de asignación y ejecución de sus recursos, el cual involucró una propuesta de estructura de las Unidades Asistenciales de Referencia (UAR), su presupuesto, y nuevo modelo de gestión. En esta sección, y en la próxima, se resumirán las principales conclusiones y recomendaciones del estudio realizado por el Ec. Carlos Grau[[36]](#footnote-36), poniendo foco en aquellas áreas en las que el nuevo Programa MEF-BID podría colaborar en fortalecer.

**Complejidad de la estructura organizativa**. ASSE se organiza en 69 unidades ejecutoras en torno a una unidad central, que se encarga de la definición de las políticas institucionales, y dónde se procesan las decisiones, no sólo estratégicas sino también las operativas, incluyendo las decisiones de inversión y las relativas a la gestión de los recursos humanos de toda la organización. Estas unidades se agrupan según distintos criterios de departamentalización: por el nivel de complejidad de la atención que brindan, por su ubicación geográfica y por el grado de especialización de sus procesos asistenciales.

De acuerdo con el diagnóstico realizado por Carlos Grau, la estructura actual genera dos grandes dificultades: (i) debido a la forma en que se estructuran las Direcciones de Primer Nivel de Atención y las que corresponden a niveles de mayor complejidad, en lo que refiere a los procesos de atención de los pacientes que requieren prestaciones que se brindan en uno y otro nivel, no existen incentivos que modulen las derivaciones de los pacientes entre los niveles de atención o que apunten a una resolución eficiente de los casos; (ii) el nivel centralizado de decisión, dista mucho del ámbito de implementación, esto se debe a la falta de autonomía de las Direcciones en las que se agrupan las unidades ejecutoras, y a la marcada dispersión geográfica.

Como forma de avanzar hacia una solución en la complejidad organizativa, ASSE aprobó recientemente una nueva estructura de tipo regional, en la cual cada beneficiario debe estar asignado a una única región. Si bien la estructura está aprobada y en funcionamiento, el proceso de empoderamiento regional aún es débil[[37]](#footnote-37).

Esta nueva estructura involucrará la creación de escalones intermedios de decisión y asignación presupuestal a través de la creación de Unidades Asistenciales Regionales, con desafíos diversos en torno a la determinación de estructuras de dirección, de sus competencias y de su participación en los procesos de decisión institucionales y grado de autonomía. A continuación se presenta la regionalización propuesta.

Gráfico. Regionalización de la estructura de ASSE



Fuente: Grau, Carlos (2013). Análisis de las alternativas para la estructuración de ASSE en UAR

Esta regionalización involucra el diseño de modelos de presupuestación que generen mecanismos de asignación para las unidades asistenciales, como ser los centros hospitalarios o una red de servicios ambulatorios, así como unidades asistenciales de referencia nacional, es decir para las que no existen los límites geográficos que marca la regionalización. Para ello Carlos Grau propone un mecanismo de asignación presupuestal para la transición que permita la convergencia en el tiempo entre el presupuesto histórico, y aquel presupuesto que surgiría de asignar los fondos a cada región en función del riesgo cubierto por éstas.

Por otro lado, para la asignación de recursos de los *servicios de referencia nacional* se propone un sistema de prepago a ser descontado del presupuesto que le corresponde a cada región en función a su cantidad de usuarios ajustado por riesgo, y para aquellos casos en que una región requiera de servicios de una unidad asistencial perteneciente a otra región se plantea el pago respectivo mediante un proceso de facturación.

**Carencia de información de costos de las prestaciones**. Dada la falta de información de la producción asistencial y su costo y a los efectos de transitar hacia un nuevo modelo de determinación de la estructura presupuestal de ASSE, Carlos Grau propuso dos instrumentos de uso obligatorio por parte de los directores regionales: (i) la presentación de un **Plan de Anual de Gestión Regional,** para alinear el presupuesto histórico con el que tienen asignado en el nuevo escenario; (ii) la presentación de una **Rendición de Cuentas Regional** anual.

El *plan anual de gestión regional*, debería incluir la asignación presupuestal al conjunto de unidades asistenciales que conforman la región, y la asignación por grandes rubros de presupuesto, remuneraciones, medicamentos, contratación a terceros, etc. La asignación presupuestal programada debe estar acompañada de una fundamentación, en la que se la vincula con: i) la población a ser cubierta, y a partir de esta con estimaciones de la producción asistencial que se desarrollará en el período; ii) la organización asistencial prevista para llevar adelante las prestaciones; iii) la infraestructura y los recursos humanos disponibles para llevar adelante el plan; iv) las prestaciones que se realizan en cada región.

Por otro lado, la *rendición de cuentas regional anual* debe brindar información acerca de:

1. **Nivel de gasto**. Situación del último año y tendencia de gasto.
2. **Estructura de gasto**. Funcionamiento e inversiones, remuneraciones médicas y no médicas, honorarios profesionales, medicamentos, contratación a terceros, otros.
3. **Producción asistencial**. Cantidad de consultas, días cama ocupados en cuidados moderados, días cama ocupados en cuidados intensivos e intermedios, intervenciones quirúrgicas. A modo de ejemplo, y dependiendo de la viabilidad de la obtención de los datos. Asimismo, se proponen indicadores para medir la evolución de la producción asistencial.
4. **Eficiencia en el uso de recursos** (cuantificación de la capacidad ociosa, por ejemplo de camas, o de recursos humanos). Incorporación de indicadores de disponibilidad y utilización de recursos.
5. **Desempeño**. Presentación de indicadores de desempeño y calidad alineada con las prioridades definidas a nivel de ASSE central o de la Dirección regional, y eventualmente con las dimensiones asistenciales incluidas en el sistema de pago por cumplimiento de metas asistenciales (por ejemplo, tasas de mortalidad infantil de cada región, porcentaje de recién nacidos de bajo peso, tasa de mortalidad materna).

**Incentivos explícitos al desempeño regional**. Se proponen dos tipos de incentivos, uno al cumplimiento de metas asistenciales, y otro a la descentralización. En cuanto al primero, se propone la evaluación del cumplimiento de metas en forma desagregada por región y no de forma global para el conjunto de ASSE, de forma que las regiones encargadas de la atención de los usuarios de ASSE, sean las verdaderas destinatarias del incentivo que comporta esta modalidad de pago. Luego, un incentivo asociado a la descentralización, a través de la evaluación y seguimiento del desempeño regional analizado a partir del cumplimiento de los planes de gestión que cada región define con objetivos y metas bien determinadas. Para el financiamiento de estos incentivos se propuso la creación de un fondo administrado a nivel central de ASSE.

**Necesidad de diseñar cambios en la forma de proyectar el presupuesto quinquenal de ASSE.**  Se propone la definición “programas de atención integral” para cada región, a efectos de cumplir con el mandato constitucional de estructurar el presupuesto por programas, o bien incluir la creación de órganos desconcentrados con sus correspondientes presupuestos (para lo cual es necesario un estudio de viabilidad jurídica previo). Los planes estratégicos regionales deberían ser evaluados por el nivel central de ASSE de forma tal de priorizar la asignación de recursos.

**Recursos humanos**. La creación de una instancia intermedia en la estructura de línea de la organización entre el nivel central y las unidades ejecutoras, como son las direcciones regionales, implica cambios en el funcionamiento histórico y requerirá acciones vinculadas al fortalecimiento de los recursos humanos en gestión y negociación.

#### Oportunidades de intervención

Como parte de su informe, Carlos Grau destaca los puntos críticos para la implementación del nuevo modelo de asignación presupuestal por regiones, en tres dimensiones:

1. **Modelo de gestión y diseño organizacional**. Refiere a la definición del grado de autonomía de las direcciones regionales, la institucionalidad jurídica de ASSE y el rediseño de las competencias del nivel central, así como el fortalecimiento de los equipos de gestión a nivel de las direcciones regionales.
2. **Política de Recursos Humanos**. El modelo de presupuestación por regiones, asociado a niveles de autonomía de gestión de sus direcciones, tiene implicancias para la política de recursos humanos de ASSE, tanto en lo que refiere a la planificación de necesidades y ajuste de dotaciones, como al sistema de incentivos al desempeño y a las estrategias de reclutamiento y mantenimiento.
3. **Diseño de herramientas**. Desde el punto de vista operativo, se plantean desafíos críticos para la implementación del modelo, y que refieren a los sistemas de información que requieren ser fortalecidos y a los mecanismos de captura de datos asociados. Estos aspectos se traducen en actividades o líneas de acción que podrían ser apoyadas a través del nuevo programa MEF-BID. En esta sección se desarrollarán estos aspectos como oportunidades de intervención.

A continuación se presentan algunas herramientas cuyo diseño o mejora son críticos para la implementación del nuevo modelo de asignación presupuestal por regiones[[38]](#footnote-38).

**Sistema de registro de usuarios activos**. Disponibilidad de un registro confiable y dinámico de todos los individuos cubiertos por ASSE, que incluya su identificación y su asignación a una región en particular. La base de datos debe estar actualizada y permitir su acceso desde cualquier punto de la red de servicios de ASSE.

Esto es necesario para la determinación del presupuesto y para el funcionamiento adecuado del sistema de referencia de pacientes entre regiones y de éstas con los servicios extra regionales, y para el mecanismo de relacionamiento económico entre ellas, así como el modelo de evaluación de desempeño regional.

Recientemente se han iniciado contactos entre ASSE y AGESIC a los efectos de avanzar en la mejora del sistema. Se han identificado algunas debilidades en el registro de los usuarios que se vinculan con la existencia de bases de datos múltiples, con una actualización menor al que la gestión del organismo necesita[[39]](#footnote-39).

**Sistema de contabilidad de costos de los servicios y prestaciones entre regiones y particularmente de los de referencia**. En la medida que cada región es responsable por la atención integral de todos sus afiliados, deberá asegurar el acceso a aquellos servicios, intervenciones o prestaciones que no puede brindar con recursos propios, mediante la derivación de los pacientes a unidades de otras regiones o centros de servicios de referencia nacional, según el caso. Será necesario para ello desarrollar una contabilidad de costos, así como tablas de precios de prestaciones, servicios e intervenciones. Esto permitirá identificar los costos de la UE a la hora de brindar servicios a unidades de otras regiones, por las que la región de origen del paciente deberá pagar (mediante cesión de crédito presupuestal, por ejemplo).

**Definición de la tabla de prestaciones.** Es necesario contar con una tabla de prestaciones, servicios e intervenciones que cada región puede requerir de las otras o de los servicios extra regionales con los servicios e intervenciones que podrán ser objeto de intercambio entre regiones. Carlos Grau propone comenzar con un conjunto de prestaciones amplias tales como días de cama ocupados de cuidados moderados y de cuidados intensivos o intermedios, intervenciones quirúrgicas por nivel de complejidad y procedimientos diagnósticos y terapéuticos seleccionados en función de la magnitud de su costo.

**Sistema de pago y facturación entre regiones**. A los efectos de que pueda instrumentarse un mecanismo de compra venta de servicios entre unidades de regiones diferentes, es necesario mejorar las condiciones de transferencia de créditos, e instrumentar un sistema de facturación cuando se requiera. Será necesario establecer los “precios” previamente conocidos por ambas partes, que surgirán de los costos calculados (información fundamental para su implementación). Esto es pertinente para aquellos casos en los que una región solicita servicios que no forman parte del paquete de prestaciones definidas como de referencia nacional, a un centro asistencial de otra región. El financiamiento de estas transacciones inter-regionales podría realizarse por medio de un fondo a ser creado, el cual sería administrado a nivel central, y financiado por las regiones mediante la retención de parte de sus ingresos presupuestales.

**Mecanismo de revisión y evaluación de casos derivado**s. Diseño de instancias de evaluación y control de la pertinencia de las derivaciones de los pacientes de una región a otra o de una de ellas a un servicio de referencia nacional. Esto se justifica tanto en términos del seguimiento longitudinal de los pacientes y su impacto en la calidad, como en lo que refiere a la evaluación de la pertinencia de las derivaciones en el contexto de la evaluación del desempeño regional. La identificación de los servicios o prestaciones de referencia operaría como guía para la definición de las prioridades en materia de costeo (por ejemplo los casos de los Institutos de Traumatología, Nacional del Cáncer y Reumatología).

**Sistema de copagos**. Grau pone a consideración la aplicación de un sistema de copagos como moderador de demanda, a nivel de los servicios de ASSE, que puede incluir un sistema de subsidio según el nivel de ingreso del beneficiario. Esto se justifica en la necesidad de eliminar la asimetría existente en la materia entre las empresas del sector privado y ASSE y de homogeneizar las reglas de juego de la libre elección de la cobertura, minimizando el efecto de la presencia o ausencia de copagos en la elección del usuario y su efecto en el traspaso. La elección de individuos de entidades privadas que al enfrentarse al copago migran a ASSE genera ineficiencias tanto en el privado que se prepara para una mayor cantidad de beneficiarios que luego cae, como para quien no espera la concurrencia de un número importante de usuarios que luego sí pasan a su cobertura.

**Sistemas de evaluación del gasto** funcionales al plan estratégico de ASSE y a los planes específicos de cada región. Para ello es necesario el desarrollo de información útil para la gestión institucional y el seguimiento del sistema. En este sentido, ASSE ya ha decidido incorporarse al Sistema Nacional de Información (SINADI), y por tanto recolectar, procesar y aportar los datos que éste requiere. En este punto Carlos Grau, plantea que es importante que ASSE cuente con un formato de información económica similar al de estado de resultados y del registro extracontable referido a la estructura de costos de atención a los socios (ECAS) de las empresas del sector privado.

La información requerida para el SINADI es útil para evaluar el SNIS, pero también le permitirá a ASSE identificar y desagregar sus ingresos y egresos según su naturaleza y así estimar el gasto que insumen las diferentes modalidades de atención según los distintos productos asistenciales. Esta información deberá poder desagregarse por región y ser consolidada a nivel central.

El modelo de evaluación del gasto debería apuntar a: i) evaluar el desempeño económico y asistencial de cada región, y de la institución en su conjunto; ii) monitorear la eficiencia del relacionamiento asistencial y económico entre las regiones, que implica el nuevo esquema de asignación presupuestal; ii) evaluar en las primeras etapas, la funcionalidad de este último a los objetivos estratégicos de ASSE.

Para su instrumentación, Carlos Grau propone la elaboración de informes trimestrales o cuatrimestrales por región que permitan conocer la ejecución presupuestal, la producción asistencial, el uso de los recursos instalados y vinculación asistencial y económica con otras regiones. Las dimensiones que deberían ser incorporadas son: i) beneficiarios; ii) nivel y estructura del gasto; iii) producción asistencial; iv) recursos humanos; v) costos; vi) compra de servicios y nivel de resolución regional.

### Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)

#### Contexto presupuestal

El *Inciso 27-*Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay tuvo en 2013 un crédito presupuestal de 7.420,7 millones, aproximadamente el 2,4% del Presupuesto Nacional, que se origina en los siguientes *Programas Presupuestales: 344-Educación Inicial* (21%)*, 400-Políticas transversales de desarrollo social* (58%)*, 440-Atención integral de la salud* (4%) y *461-Gestión de la privación de libertad* (18%)*.* Su ejecución presupuestal fue del 91% en dicho año.

La prioridad otorgada a las acciones en esta materia ha tenido un claro correlato en materia presupuestal. En el periodo 2004–2009, el INAU tuvo incrementos de ejecución en términos reales del orden del 76%, a lo que se agrega un aumento estimado de un 72% real en el 2014 respecto de lo ejecutado en 2009. De esta manera, los recursos asignados al INAU se triplican en términos reales en el periodo 2005 - 2014[[40]](#footnote-40).

El INAU cumple un rol sustantivo en materia de formación, atención y cuidado de niños y adolescentes en los contextos más críticos de la sociedad. En este periodo de gobierno se ha puesto un especial énfasis en el fortalecimiento de este organismo, continuando y avanzando en las políticas iniciadas en el periodo anterior. Para el cumplimiento de sus cometidos, el INAU tiene múltiples ámbitos de acción y diversidad de programas, que van desde los centros CAIF, centros de primera infancia, a la temática de las adopciones, los clubes de niños, los programas de acogimiento familiar, los hogares propios, múltiples programas para la atención de los adolescentes, intervenciones en materia de drogas, la atención en clínicas siquiátricas y para discapacitados, la prevención y atención de las víctimas de violencia y de explotación sexual y la atención de menores en conflicto con la ley penal[[41]](#footnote-41).

El total de la población atendida por el Instituto, al 1 de junio de 2014, es de 78.732 niños, niñas y adolescentes, en diferentes modalidades de atención en todo el territorio nacional; correspondiendo además a un total de 82.013 prestaciones (que suelen incluir extensiones a sus familias). Según los datos SIPI (Sistema de Información para la Infancia), el INAU atiende a 68.235 niños y niñas en modalidad de tiempo parcial, de los cuales 49.722 corresponden a los Centros de Primera Infancia. La atención a la Primera Infancia representa el 63% de la cobertura total del Organismo. Por su parte, 1.403 niños y niñas son atendidos en las diferentes modalidades de Acogimiento Familiar; mientras que 3.935 son atendidos en Hogares residenciales. Actualmente, el Instituto alcanza una cobertura de atención de 15.193 niños y niñas en edad escolar, de los cuales 10.606 son atendidos en 155 Clubes de Niños[[42]](#footnote-42).

En 2013 INAU tramitó un refuerzo de crédito presupuestal para el rubro funcionamiento, posibilitado a través del Artículo 41 de la Ley 17.930, por un monto de 310,2 millones de pesos, aproximadamente el 3,3% del total de la partida asignada a través de este procedimiento, con destino a gastos varios y suministros[[43]](#footnote-43).

En cuanto al cumplimiento del Plan Estratégico trazado en el Presupuesto, se constata un 56,2% de metas cumplidas, 6,2% de metas no cumplidas, 37,5% sin meta 2013, y 0% no informa valor 2013[[44]](#footnote-44).

#### Avances en sistemas de información para la gestión

El INAU cuenta con el Sistema de Información para la Infancia (SIPI), que es el sistema que permite liquidar los pagos a los centros de atención (ONGs), por tipo de centro, modalidad de prestación y cantidad de niños asistidos. Desde el MEF se valora la disponibilidad de dicho sistema, que aporta información confiable como respaldo de las solicitudes de presupuesto del organismo. De todas formas, las solicitudes de información que realiza el MEF a INAU son respondidas en un plazo de aproximadamente 15 días, dando cuenta de que el sistema no genera los reportes que el MEF requiere en forma automática, o bien requiere de revisiones a la información que se produce.

Actualmente el sistema no inter-opera con sistemas presupuestales del MEF, ni tiene una interfaz que permita realizar consultas a demanda del organismo.

#### Oportunidades de intervención

**Dificultades para vincular los servicios prestados con sus costos.** En la actualidad el INAU no cuenta con una clara definición de cuáles son los principales productos de la institución y cuáles son los costos de estos productos. Esta dificultad está relacionada con dos factores principales: i) organización del presupuesto siguiendo una clasificación por programa que comprende acciones de diversa naturaleza y, por tanto, con parámetros para el control de su gestión e incidencia presupuestal diferentes y ii) sistemas de gestión no inter-operables e incapaces de vincular la producción de bienes y servicios con la asignación presupuestal necesaria. El desarrollo de un sistema que vincule servicios con sus costos permitiría al INAU mejorar los resultados de su gestión[[45]](#footnote-45).

**Proyecciones presupuestales**. El crédito presupuestal de INAU depende de la cantidad de niños atendidos, y se ajusta en forma automática por Ley por demanda, es decir por beneficiario adicional atendido. Por tanto, las variables que inciden en el presupuesto del organismo son: los centros de atención que se abren cada año, los beneficiarios, que son proyectados al inicio del ejercicio y cuya cifra real se ajusta con el MEF sobre el fin del año e incide también en las canastas alimenticias presupuestadas por el INDA del MTSS para los CAIF, y finalmente también los cupos contratados en clínicas psiquiátricas[[46]](#footnote-46).

**Rendición de cuentas de centros de atención al INAU, vinculada al pago de servicios prestados**. En esta área se identifican dos oportunidades (i) la posibilidad de introducir mejoras en los procesos de rendición de cuentas desde los centros de atención al INAU; (ii) la introducción de metas de desempeño asociadas a la calidad de las prestaciones brindadas por los centros, atadas parcialmente a la liquidación de las partidas por beneficiario.

### Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

#### Contexto presupuestal

El *Inciso 25-*Administracion Nacional de Educación Pública tuvo en 2013 un crédito presupuestal de 38.134,4 millones, aproximadamente el 12,3% del Presupuesto Nacional, y un 71,6% del presupuesto asignado al *Área Programática 8*-Educación[[47]](#footnote-47). Su ejecución presupuestal fue del 98% en dicho año.

El presupuesto de ANEP se asigna de la siguiente forma entre los consejos que la componen: 43% Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), 27% Consejo de Educación Secundaria (CES), 13% Centro de Educación Técnico-Profesional (UTU), 12% Consejo Directivo Central (CODICEN), y 4% Consejo de Formación en Educación (CFed). En cuanto a sus rubros de gasto, el 81% corresponden a costos de personal, 10% a suministros y otros gastos, y 8% a inversiones.

Los refuerzos de crédito presupuestal gestionados y aprobados por el MEF en 2013 fueron con destino al rubro funcionamiento, y correspondieron a alimentación escolar[[48]](#footnote-48) (Impuesto de Primaria) por un monto de 668,2 millones de pesos, aproximadamente el 7,6% del total de la partida asignada a través de este procedimiento[[49]](#footnote-49).

En cuanto al cumplimiento del Plan Estratégico trazado en el Presupuesto, se constata un 54,2% de metas cumplidas, 33,5% de metas no cumplidas, 12% sin meta 2013, y 0,4% no informa valor 2013[[50]](#footnote-50).

#### Avances en sistemas de información para la gestión

**Proyecto GURI**. Con el apoyo de los Fondos Concursables de AGESIC se desarrolló e implantó un Sistema de Información (web) que permite contar con una base de datos de alumnos y maestros de educación primaria, y obtener informes estadísticos a nivel nacional, así como un seguimiento y control de la asistencia de los alumnos, y el cumplimiento en contrapartida con los beneficios sociales que se reciben. Implica una reducción de los tiempos en las tareas administrativas y permite que maestros, secretarios, directores e inspectores puedan dedicar más tiempo a actividades pedagógicas. Se puede acceder a él desde las oficinas administrativas, las computadoras de las escuelas y las laptops de los docentes para ejecutar las distintas funciones[[51]](#footnote-51).

**Mapa de la Oferta Educativa de ANEP (IDE)**. Este proyecto propone contar con un mapa con la oferta educativa pública del Uruguay en un Portal web institucional, en donde se permita la promoción a la ciudadanía de todos los centros educativos de la Administración Nacional de Educación Pública en forma georreferenciada. El sistema se encuentra en etapa de producción y próximamente tendrá acceso público.

**Unidades Presupuestales en los Consejos.** Desde el CODICEN se ha impulsado la creación de Unidades Presupuestales en los diferentes Consejos. Se encuentran en funcionamiento las (UPEs) de los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Secundaria y Formación en Educación. Desde la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto del CODICEN se realiza un acompañamiento y seguimiento de la información presupuestal, estandarizando la presentación y el manejo de ésta, generando instancias de trabajo conjunto, con el propósito de avanzar en generar un mejor manejo presupuestal.

**Tablero de Gestión de la ANEP (Cubo O3)** [[52]](#footnote-52)– El organismo se encuentra desarrollando nuevas fuentes de información a ser incorporadas en el Tablero de Gestión, y se avanzó en el proceso de consolidación como herramienta para la gestión. Se definieron tres grandes áreas de información para el Tablero: i) Educativa, ii) Presupuestal y iii) Gestión. En cada una de ellas se incorporó información ya generada por el Organismo, logrando un repositorio de información que le aporta valor a la misma, dados los nuevos reportes y análisis que se pueden realizar con la herramienta. Durante el año 2013, se realizaron los trabajos necesarios para que el Tablero pueda ser accedido por parte de todos los Consejos.

La herramienta permite realizar el seguimiento de la ejecución del presupuesto de forma mensual, incorpora indicadores que permiten monitorear la ejecución de inversiones o de proyectos, y permite realizar análisis relativos a los funcionarios y su relación contractual por Consejo. Podrá ser utilizado a futuro para el seguimiento de las trayectorias educativas de los estudiantes.

Otros avances[[53]](#footnote-53):

**Sistema de Control Vehicular (SISCONVE)** – Otro aspecto en lo relativo a la mejora del gasto, es la implementación del SISCONVE en CODICEN, que se encuentra en proceso de incorporación y expansión del sistema en los Consejos. El mismo permite, además del control eficiente sobre el gasto en combustible, una mejora administrativa para el manejo de la flota vehicular del Organismo.

**Sistema Integrado de Administración de Personal (SIAP).** Este sistema ha permitido la mejora de las bases de datos y del sistema de liquidaciones de sueldos en los siguientes consejos: CODICEN, CFE, CETP. El diseño e implantación de la interfaz fue realizada por CODICEN y el asesoramiento fue realizado desde el PAEMFE.

**Unificación de bases de datos de Hacienda y Recursos Humanos** – En coordinación con la DSRRHH y la Gerencia de Gestión Financiera, se inició el proceso de unificación de ambas bases de datos, hecho que redundará en mejoras en la gestión. Este proceso se ha realizado con apoyo del Programa de Apoyo a la Educación Media y técnica y a la Formación en Educación (PAEMFE), préstamo BID 2480/OC-UR.

**Proyecto de Coordinación y Unificación de Criterios de Liquidaciones de Sueldos (CUCLIS)** – Se continúa avanzando en aspectos clave de la estandarización de criterios para la liquidación de sueldos, obteniéndose avances sustantivos en la materia. Algunos de los resultados derivados de diversos análisis y acuerdos, constituyen insumos fundamentales para la negociación colectiva en el seno de la Bipartita de Consejo de Salarios ANEP-CSEU.

**Implantación de sistema Government Resource Planning (GRP)**. Involucra los módulos de contabilidad y gestión; permite monitorear el presupuesto. Actualmente existen cuatro consejos utilizando este sistema, implantado con apoyo del PAEMFE, restando sólo el CEIP que sigue utilizando el sistema Memory. El sistema GRP será inter operable con el SIIF2.

**Sistema de depósitos (Logistic).** Desarrollado con el apoyo de PAEMFE; permite la gestión y distribución de stocks entre todos los centros educativos.

#### **Oportunidades de intervención**

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) se encuentra en proceso de implementación de un Presupuesto por Programas. Esta decisión se fundamenta en el convencimiento de que la mejora continua de la gestión permitirá la generación de insumos de mayor calidad que redundará en beneficios para la ANEP en la toma de decisiones, orientando el gasto público en educación de una manera más eficiente y transparente. En este contexto, en abril de 2014 se inició la ejecución de un proyecto de cooperación técnica con recursos del BID (UR-T1108)[[54]](#footnote-54), que tiene los siguientes objetivos específicos: i) apoyar al fortalecimiento de la gestión orientada a mejorar la eficiencia y la transparencia en el gasto educativo; ii) mejorar la calidad de la información sobre los salarios, gastos e inversiones por centro educativo, modalidades educativas, departamentos, regiones y Consejos; y iii) apoyar acciones relativas a la mejora de los procesos, que permitan elevar la eficiencia, transparencia y el monitoreo en la gestión de la ANEP.

De acuerdo con el documento de proyecto, estudios comparativos sugieren que el sector educativo uruguayo tiene espacio para incrementar la eficiencia de su gasto y mejorar sus resultados sin generar presiones por incrementos significativos en el mismo[[55]](#footnote-55). Asimismo, un relevamiento reciente realizado para el Sistema de Evaluación del PRODEV (SEP), detectó varias debilidades en la gestión, entre las que se destacan: i) ausencia de indicadores anuales sistematizados de eficiencia relativos a los costos de los bienes y servicios en el sector educativo público; ii) ausencia de indicadores anuales sistematizados de eficiencia relativos a la cobertura de los bienes y servicios; y iii) necesidad de fortalecer los sistemas de planificación, remuneración, monitoreo y evaluación que incentiven la obtención de los resultados organizacionales.

A estos desafíos se suman retos vinculados con la planificación, coordinación y la compatibilidad de los sistemas de información de los insumos, productos y resultados del sector, al interior de la ANEP[[56]](#footnote-56). Por ejemplo, dada la separación funcional entre los diferentes Consejos (CEIP, CES y CETP), los datos básicos para la gestión de los docentes de los niveles inicial, primario y secundario son difíciles de consolidar. Cada Consejo maneja bases de datos diferentes con procesos disímiles, complejos y engorrosos, generando sobrecarga de trabajo a los centros escolares y a las inspecciones departamentales. Buena parte de los procesos que se usan para los pagos de salarios, horas extras, viáticos y las demás actividades de administración del cuerpo docente y no docente aún son en papel, a pesar de que al mismo tiempo la información es levantada electrónicamente para otros fines. De otro lado, los sistemas de información de cada consejo no se hablan entre sí. En los consejos los organigramas tienden a ser provisorios y tentativos y buena parte de las funciones y responsabilidades están identificadas en personas, y no en el puesto de trabajo[[57]](#footnote-57). En su mayoría, en los Consejos es reciente (y aun parcial) la introducción de instrumentos adecuados para tener una mirada integral y oportuna del funcionamiento de los diferentes sistemas de información y monitoreo[[58]](#footnote-58).

Del análisis de la Matriz Indicativa de Resultados de la CT, y de lo recogido en la entrevista realizada con el Director Sectorial de Programación y Presupuesto del CODICEN, Ec. Héctor Bouzón, este proyecto permitirá avanzar en la elaboración de indicadores de eficiencia y transparencia relativos a los costos y cobertura de los bienes y servicios educativos de la ANEP, en el diseño de un plan de acción para la implementación de un presupuesto por programas y su implantación en al menos un Consejo, y el desarrollo e implantación de interfaces para la conexión de los sistemas contables y de liquidación de haberes de los diferentes Consejos.

El modelo informático en el marco de los trabajos de la Cooperación Técnica desde el punto de vista de los datos, se concibe como un esquema de bases de datos federadas, que se consolidarán en una única base de datos, destacándose como productos finales el seguimiento de trayectorias educativas y el cálculo de forma sistematizada del costo por alumno por Centro Educativo o por Modalidad Educativa, entre otros cortes posibles. Permitirá a su vez, realizar agrupaciones presupuestales que brinden información de forma automática, por ejemplo cuánto del presupuesto de la ANEP se destinó a Educación Rural[[59]](#footnote-59).

El proyecto constituye por tanto una línea de trabajo en la que se irán sumando otros proyectos y actividades necesarias. En este sentido, se identifican algunas áreas que podrían ser fortalecidas y que en principio no están comprendidas en la CT, y que están alineadas con proyecto “Programa de fortalecimiento de la gestión presupuestaria (UR-L1098)”. Éstas se describen a continuación.

**Rediseño de procesos.** Desde el CODICEN se ha iniciado la revisión de los procesos internos de la ANEP, su descripción, priorización y análisis del impacto. En el marco de la CT se prevé la documentación de dos procesos. De todas formas, es una iniciativa que va más allá del alcance de ese proyecto, para la cual se requerirán esfuerzos de rediseño y futura implementación de los cambios en los procesos. El 18 de julio de 2014 se realizó el primer taller en esta línea de acción.

**Gestión de presupuesto.** Los Consejos no disponen de información de presupuesto por proyectos, y tampoco de los costos finales de cada uno. A modo de ejemplo, para conocer el costo de un Plan de estudios piloto en el Consejo de Educación Secundaria, es necesario solicitar al Departamento de Hacienda una planilla Excel con los docentes que tuvieron horas liquidadas con cargo a ese Plan, y el grado docente (escalafón), para luego cruzarlo con el valor de hora docente según ciclo y grado. Asimismo, no es posible obtener información de gastos de funcionamiento e inversiones asociados a la implementación de un Plan. En lo que refiere a los sistemas empleados, aproximadamente el 50% del presupuesto de ANEP se encuentra en la órbita del CEIP con base en un sistema *Memory*.

**Proyecciones de presupuesto.** Actualmente las proyecciones de presupuesto para toda ANEP se realizan en planillas Excel. Se encuentra en desarrollo un Sistema de Proyecciones Presupuestales que permitirá en primer término, facilitar la realización de las proyecciones y en segundo lugar, incorporar nuevas funcionalidades que permitirán generar información consolidada de aspectos, más allá de los específicamente presupuestales, como el seguimiento de las licitaciones.

**Gestión de abonos docentes**. ANEP paga a los docentes por el transporte desde su domicilio al centro de estudios, cuando esta distancia es superior a los 50 km. Estos abonos, significan aproximadamente $100 millones por año. La información es registrada en distintos sistemas según Consejo, y los reportes se hacen en forma manual en planillas Excel, no existiendo reportes agregados en forma automática. Actualmente no es posible tener un control adecuado sobre este rubro de gasto.

**Gestión de las adquisiciones**. Se identifican dificultades para realizar un seguimiento efectivo de los contratos en ejecución. Asimismo, se han presentado obstáculos a la afectación de crédito, debido a que aproximadamente el 10% de las inversiones se encuentra mal afectada.

**Sistema Integral de Gestión de Obras.** Para facilitar la gestión de las obras, se desarrolló y se puso en funcionamiento un sistema informático que permite registrar todo el ciclo de vida de las obras. Esto implica que desde la etapa de proyecto arquitectónico, hasta la finalización de la obra, se cuenta con una serie de módulos específicos que permiten a los usuarios registrar los distintos aspectos requeridos en cada etapa. Actualmente el uso del sistema se encuentra en riesgo, debido a que la Dirección de Infraestructura no carga la información de las obras como se esperaba.

**Sistema de Secretarías Liceales (SECLI)**. La función principal es el registro sistemático de la información de los alumnos y docentes, lo que permite tener una fuente de información sobre los niveles educativos alcanzados y estado actual de cada estudiante, así como datos administrativos y del personal de cada centro. Este tipo de registro centralizado además permite obtener las estadísticas básicas educativas y habilita a otros organismos a otorgar beneficios en función de la asistencia o no al centro educativo cuando éste es un requisito. A modo de ejemplo, esta información centralizada es enviada por el Centro de Cómputos al Banco de Previsión Social (BPS) para las asignaciones familiares y al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) para los boletos de estudiante. También se remite información sobre el personal docente y no docente en forma mensual a la División Hacienda del CES.

Las dificultades que se observan con el SECLI se concentran en el hecho de que se trata de una aplicación diseñada sobre el sistema operativo y entorno base de DOS, *disk operating system*, lo cual le otorga poca flexibilidad, tanto para adaptarse a cambios necesarios en la modalidad de registro de la evolución de los estudiantes en Planes de estudios nuevos y/o piloto, así como para generar reportes que sean útiles al seguimiento de los resultados y de los costos de la implementación de dichos Planes[[60]](#footnote-60).

### Dirección General Impositiva del Ministerio de Economía y Finanzas

#### Contexto presupuestal

La Dirección General Impositiva tuvo en 2013 un crédito presupuestal de 2.382 millones de pesos, aproximadamente el 42% del presupuesto asignado al Ministerio de Economía y Finanzas y el 0,8% del Presupuesto Nacional[[61]](#footnote-61). Su ejecución presupuestal fue del 89% en dicho año[[62]](#footnote-62).

Según la Rendición de Cuentas del año 2013, la DGI recibió refuerzos de crédito presupuestal por 105,0 millones de pesos, que representan el **1% de los refuerzos otorgados a la Administración Central y Organismos del Art. 220 de la Constitución**, destinados principalmente a los rubros de funcionamiento e inversiones en el área de informática.

En cuanto al cumplimiento del Plan Estratégico trazado en el Presupuesto, se constata un 46,7% de metas cumplidas, 40,0% de metas no cumplidas y 13,3% sin meta 2013[[63]](#footnote-63).

#### Avances en sistemas de información para la gestión

La Dirección General Impositiva, en el marco de la Reforma Tributaria de 2007, comenzó la ejecución del Programa de Apoyo a la Gestión Tributaria (UR-L1028), que tenía el objetivo de fortalecer la capacidad recaudatoria del País bajo el marco de la reforma tributaria, logrando una mayor eficiencia, transparencia y calidad de la gestión de la administración tributaria. Los objetivos específicos eran: (i) fortalecer la estructura funcional de la DGI para la implantación de la reforma tributaria y reducir los niveles de evasión fiscal de los tributos internos; (ii) incrementar los niveles de transparencia y comunicación con la sociedad; y (iii) modernizar la arquitectura y equipamiento tecnológico y computacional de la DGI en apoyo a la gestión tributaria.

El Programa se ejecutó en el período 2007-2013, y en lo que refiere a la gestión del organismo, se obtuvieron logros relevantes en cuanto a la profesionalización de los recursos humanos, la mejora de los servicios de información y asistencia, potenciando la atención personalizada, telefónica y a través de internet, así como se fortaleció el control tributario mediante la implementación de herramientas para auditoría y fiscalización, se fortalecieron los sistemas informáticos de información gerencial para el control de gestión de la situación de las distintas áreas y su relación con las metas e indicadores fijados en la planificación y se dotó a la institución de equipamiento relativo a servidores y seguridad informática.

En particular, la DGI logró implantar y extender un Tablero de Indicadores y Reportes con información gerencial dentro de un software de Cuadro de Mando Integral (CMI) para la planificación estratégica y operativa (100% de gerencias de primer nivel con acceso), inicialmente desarrollado con carácter piloto en el marco del Proyecto con Unión Europea, mediante la incorporación de nuevos indicadores de gestión y la ampliación de la utilización del mismo en otras áreas operativas de DGI[[64]](#footnote-64).

Por otro lado, se fortalecieron las capacidades, tanto de asistencia como de control, mediante la incorporación de equipamiento[[65]](#footnote-65). En este sentido, el nuevo centro de impresión y ensobrado de notificaciones posibilitó aumentar las notificaciones en un 170% en 2010, respecto del promedio del trienio precedente.

Finalmente, se definieron las mejoras a implementar para completar la integración de los sistemas de información de la DGI y se efectuó el diseño detallado del proceso de gestión de cobro de deudas para su informatización. También se apoyó en la gestión de la recaudación con el licenciamiento del software necesario para mejorar la automatización del proceso dentro de la División Administración.

A través de la adquisición de licencias de software para análisis estadístico, *datamining* y *forecasting*, se facilitó la realización de diversos estudios de riesgo así como de *datamarts* específicos para Grandes Contribuyentes, Fiscalización y Recaudación, a efectos de realizar las actividades de control tributario.

#### Oportunidades de intervención

La institución se ha apropiado del instrumento de Planificación Quinquenal y Planificación Operativa Anual, que contiene las metas trazadas por cada área, así como los proyectos al interior de cada unidad organizativa que serán ejecutados durante el año. Algunas de estas metas son contempladas por los indicadores disponibles en el Cuadro de Mando Integral (CMI), pero se identifica que el sistema ha adquirido cierta rigidez en cuanto a su mantenimiento, y no se han modificado ni incorporado nuevos indicadores desde su implantación (actualmente se dispone de 20 indicadores). Por otro lado, estos indicadores están mayormente asociados a resultados (por ejemplo, a metas de recaudación), y en menor medida a productos o servicios prestados por las distintas áreas, como ser los asesoramientos brindados a los contribuyentes para la presentación de Declaraciones Juradas, asistencia para la liquidación de impuestos, y/o actuaciones vinculadas con las fiscalizaciones, entre otros. En este sentido, también los Directores de División, han solicitado al organismo que exista un mayor vínculo entre los proyectos que están bajo su órbita y los indicadores del CMI. En síntesis, algunos indicadores del CMI podrían ser mejorados y otros podrían ser incorporados, pero se requieren para ello la contratación de horas de mantenimiento al proveedor, lo que no ha sido priorizado en el Plan Director de Informática.

Finalmente, se constata que el costeo de productos y/o servicios no está incorporado en los procesos de planificación, y por tanto, el monitoreo de esas variables surge a iniciativas puntuales, como por ejemplo para justificar solicitudes de presupuesto. Desde la DGI se identifica la necesidad de desarrollar metodologías de planificación que incorporen el análisis de los costos de los servicios asociados a las metas propuestas, que permitan cruzar variables como ser el tiempo dedicado por recursos humanos a la atención del contribuyente, duración de las consultas, el asesoramiento y/o las inspecciones, el costo unitario de las actuaciones, etc. e incorporar este tipo de análisis a la toma de decisiones estratégicas. En la actualidad la planificación y el análisis presupuestal se dan principalmente a instancias de la elaboración del Plan Quinquenal, en el que se introduce un plan de adquisiciones anual, que de todas formas presenta información muy poco desagregada.

### Dirección Nacional de Aduanas del Ministerio de Economía y Finanzas

#### Contexto presupuestal

La Dirección Nacional de Aduanas (DNA) tuvo en 2013 un crédito presupuestal de 1.568 millones de pesos, aproximadamente el 28% del presupuesto asignado al Ministerio de Economía y Finanzas y el 0,5% del Presupuesto Nacional[[66]](#footnote-66). Su ejecución presupuestal fue del 75% en dicho año[[67]](#footnote-67).

Según la Rendición de Cuentas del año 2013, la DNA tuvo refuerzos de crédito presupuestal por 50,8 millones de pesos, que representan el 1% de los refuerzos otorgados a la Administración Central y Organismos del Art. 220 de la Constitución, destinados principalmente a los rubros de equipamiento e informática.

En cuanto al cumplimiento del Plan Estratégico trazado en el Presupuesto, se constata un 41,2% de metas cumplidas, y 58,8% de metas no cumplidas[[68]](#footnote-68).

#### Avances en sistemas de información para la gestión

En el período 2007-2013 el organismo implementó el Programa de Apoyo a la Dirección Nacional de Aduanas (UR-L1037), que tuvo por objetivo fortalecer los esfuerzos de modernización de la Aduana del Uruguay, para mejorar la eficiencia y calidad de sus funciones primordiales como ente fiscalizador y facilitador en la dinámica del comercio internacional, en el nuevo marco de un comercio global ágil y seguro. Los objetivos específicos eran: (i) lograr un cambio institucional dentro de la DNA que incorpore funciones de facilitación y promoción del comercio; (ii) dotar a la DNA con las herramientas tecnológicas y de infraestructura necesarias para que cumpla las nuevas funciones asignadas como ente facilitador del comercio; y (iii) identificar y diseñar los distintos tipos de normas y procedimientos que la Aduana requiere, en su nuevo rol.

En el marco de este Programa se fortaleció la política de facilitación comercial, que impacta sobre la reducción de los tiempos involucrados en el procesamiento de exportaciones e importaciones, y en particular de los tránsitos y su simplificación. En este sentido, se destaca la implantación de un nuevo Código Aduanero Uruguayo, que da lugar a diversos instrumentos de gestión y control, como son el Operador Económico Autorizado, el Precinto Electrónico de cargas, un Sistema de Gestión por Riesgo y la implantación de una Ventanilla Única de Comercio Exterior entre otros.

Las iniciativas antes mencionadas han avanzado sustancialmente en su diseño pero aún se encuentran en un período incipiente de implementación. Su implantación efectiva resulta de vital importancia para lograr una mejora sustancial en la eficiencia de la operatoria del comercio exterior[[69]](#footnote-69).

#### Oportunidades de intervención

En forma paralela a la mejora de los servicios que presta la DNA a los actores vinculados con el comercio exterior, el organismo ha iniciado una reestructura organizativa y se encuentra trabajando en la mejora de sus herramientas y prácticas de planificación.

En el marco de la reestructura organizativa, se han creado Funciones con dedicación exclusiva para quienes ocupen posiciones de dirección y jefatura en la Organización, las que son ejercidas por 15 meses por funcionarios designados en forma directa por el Director Nacional de Aduanas, a partir de un Plan de Actividades y la firma de Acuerdos de Gestión. Asimismo, se ha constituido un Sistema de Incentivos por Mejor Desempeño, por medio del cual se evalúa el desempeño grupal e individual de los funcionarios y se premia el logro de metas a partir de la creación de un Fondo que se nutre del 70% de lo recaudado por multas de infracciones aduaneras e incautaciones.

En lo que refiere a las herramientas para la planificación, se dispone de un Cuadro de Mando Integral (CMI) en el que se han introducido indicadores relativos a la ejecución de proyectos estratégicos para la institución y/o las distintas unidades organizativas, y que dependiendo de cada caso, son monitoreados con una frecuencia mensual o trimestral. El CMI es registrado en forma manual en un archivo Excel, y actualmente se está desarrollando un sistema que le de sustento a través del contrato con la firma *Isokey*. El CMI incorpora algunos de los indicadores asociados al sistema de incentivo al desempeño, pero la DNA está desarrollando un sistema específico para su seguimiento.

Para el monitoreo de los proyectos institucionales y el avance de los planes de actividades de las jefaturas se utiliza también el Sistema de Gestión de Proyectos SIGES de AGESIC, aunque no se registran metas financieras ni se monitorea esta dimensión.

Como oportunidad para la mejora de la gestión presupuestal, se identifica la necesidad de incorporar la dimensión presupuestal (y de costos de los servicios) a los procesos de planificación estratégica, elaboración de proyectos y planes de actividades de jefaturas, así como también la incorporación del seguimiento financiero que complemente el monitoreo del cumplimiento de metas relativas a entregables de la organización.

# **Aportes al levantamiento de la línea de base del Programa**

En el marco de las actividades de apoyo al diseño del Programa y la información disponible para la medición de una línea de base relativa a los sistemas de información para la gestión, se analizó el cuestionario utilizado por AGESIC para la aplicación del Modelo de Madurez de Gobierno Electrónico y aquellas preguntas que podrían aportar información para la línea de base del Programa. Las preguntas seleccionadas se presentan en el Anexo II, no obstante lo cual, consultados los facilitadores de AGESIC que trabajan con los organismos públicos en temas de Gobierno Electrónico alertaron que la información de dicho relevamiento en la mayoría de los casos sería obsoleta, dado que se ha avanzado en muchas de sus dimensiones.

Por otro lado, en estos últimos meses AGESIC ha planeado la realización de un nuevo relevamiento y ha definido acotar el formulario original y las dimensiones a ser relevadas. El formulario propuesto, que está siendo probado actualmente en algunas Unidades Ejecutoras, se presenta en el Anexo III, y a partir de su análisis es posible identificar que se apunta a un relevamiento más focalizado en los procesos de tecnología de la información, y dentro de estos a aquellos vinculados con el Gobierno Electrónico. No obstante ello, se resaltan en el Anexo III algunas preguntas cuyas respuestas podrían ser utilizadas como línea de base de algunas variables del Programa para una eventual evaluación de su afectación luego de la implementación.

En este contexto, en el marco de la presente consultoría, y con la validación de Roberto Fernández, fue propuesto a AGESIC la incorporación de nuevas preguntas, provenientes del relevamiento SEP de PRODEV, que refieren a variables sobre las que el Programa pretende impactar, esto es, información relativa a la producción de bienes y servicios sectoriales, su costeo y sistemas de información que permitan medir el desempeño organizacional. Estas preguntas están presentadas en el Anexo IV.

# ANEXO I. Entrevistas realizadas.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Organismo** | **Nombre** | **Cargo/ Área** |
| MEF | Marta Abilleira | Unidad de Presupuesto Nacional |
| Andrea Peralta | Unidad de Presupuesto Nacional |
| Lucía Fajardo | Unidad de Presupuesto Nacional |
| Ana Laura Amengual | Unidad de Presupuesto Nacional |
| Aicia Visos | Unidad de Presupuesto Nacional |
| Analía Ardente | Asesoría Macroeconómica |
| Leticia Zumar | Asesoría Macroeconómica |
| Adriana Arosteguiberry | Tesorera General de la Nación |
| Gonzalo Neirotti | Contador de la Tesorería General de la Nación |
| Esther Cabrera | Contaduría General de la Nación |
| Fernando Wins | Unidad de Planificación Estratégica en Dirección Nacional de Aduanas |
| Pilar Torrado | Área de Planificación y Organización de la Dirección General Impositiva (DGI) |
| Susana Vega | Directora de la División Administración de la DGI |
| Gustavo González | Asesoría Económica de la DGI |
| Daniel Laffitte | División Informática de la DGI |
| AGESIC | Cristina Zubillaga | Sub Directora |
| Marcelo Guinovart | Gerente de Organismos y Procesos |
| Adriana Mascherini | Gerente de Trámites y Servicios |
| Irene Gervasio | Gerente de Relacionamiento con Organismos |
| Jorge Forcella | Gerente de Proyecto Salud.uy |
| Alicia Petraglia | Facilitador en MSP y MI |
| Mariana González | Facilitador en MGAP, MEF y MRREE |
| Horacio Estrada | Facilitador en MIDES, MTSS, MTyD e INAU |
| Gustavo Garcén | Facilitador en MIEM, ANEP, MEC, Tribunal de Cuentas |
| Raúl Velo | Facilitador en MTOP y MDN |
| Roxana Perazzo | Facilitador en Presidencia, MVOTMA, CORREO, ANV y ASSE |
| ANEP | Héctor Bouzón | CODICEN. Director Sectorial de Planificación y Presupuesto |
| Beatriz Guinovart | Coordinadora de PAEMFE |
| MI | Ricardo Fraiman | Coordinador del Programa de Gestión Integral de la Seguridad Ciudadana |
| Gustavo Belarra | Subdirector Nacional Técnico  Instituto Nacional de Rehabilitación |
| Alejandro Vila | Director de División Desarrollo Institucional. Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal. |
| BID | Emilio Pineda | Especialista Gestión Fiscal y Municipal. Líder de Proyecto de CT BID-INAU |
| Verónica Adler | Especialista Gestión Fiscal y Municipal |
| Rita Sorio | Especialista Protección Social y Salud |
| Andrés Pereyra | Especialista de Transporte e Infraestructura |

# ANEXO II. Extracto del cuestionario de AGESIC para el Modelo de Madurez en Gobierno Electrónico.

A continuación se extraen algunas preguntas del cuestionario aplicado para el levantamiento de la línea de base del Modelo de Madurez en Gobierno Electrónico que están vinculadas con áreas de intervención del Programa.

Este cuestionario está siendo modificado en el plazo de esta consultoría.

| **Área** | **Subcategoría** | **Pregunta** | **Respuesta** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Operaciones** | **Gestión** | Su organización ¿realiza una ""rendición de cuentas pública? | A) no B) si C) si y se utiliza para gestionar desvíos |
| ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de los compromisos institucionales? | A) menos del 60% B) entre 60 y 80%  C) más del 80% |
| **Ejecución (Procesos-Proyectos)** | ¿Utiliza una metodología de gestión de proyectos? | A) Ad-hoc  B) estándares definidos y adoptados para proyectos claves C) sí, hay una metodología, procedimientos y PMO implementados para su cumplimiento |
| ¿Qué % de sus proyectos están gestionados en base a su enfoque metodológico? | A) menos del 20% B) del 20% al 60%"  C) más del 60%" |
| Sus procesos, ¿están documentados? | A) no B) un porcentaje menor C)la mayoría D) totalmente |
| ¿Tiene un proceso formal de medición de sus procesos (costos, tiempo, calidad, riesgo)? | A) no  B) si  C) implementado  D) con actualización periódica |
| **Recursos ("origen" de los mismos)** | ¿Cómo se planifican los recursos? | A) no se identifican los recursos B) se identifican requerimientos  C) se definen  D) se planifican y presupuestan y hay planes de contingencias para recursos críticos |
| **Información** | **Contenido** | ¿Gestiona la calidad de datos? | A) No B) Se cuenta con definiciones relacionadas a la calidad de los datos. C) Se gestiona la calidad de datos en forma reactiva (Ej.: frente a una migración).  D) Se gestiona la calidad de datos en forma preventiva. |
| ¿En qué nivel se encuentra la gestión de activos de información? | A) No se maneja el concepto de activo de información. B) Se reconoce la necesidad de contar con la gestión de activos de información. Existen algunas iniciativas.  C) Se cuenta con una definición formal de activo de información, con procesos y responsables definidos, aunque no integral a la organización. D) La gestión de activos se encuentra definida e implementada en toda la organización. |
| ¿Su organización cuenta con un inventario de activos de información? | A) No se cuenta con un inventario de activos de información.  B) Se reconoce la necesidad de identificar los activos de información pero no se tiene un inventario documentado. C) Se cuenta con un inventario de activos de información documentado y aprobado, pero es parcial a la organización.  D) El inventario de activos de información es gestionado y controlado a través de herramientas automatizadas. |
| **Estándares**  **Seguridad** | ¿Ha adoptado algún estándar de información / contenido? | A) No hemos adoptado estándares. B) Menos de 12 meses. C) 12-24 meses. D) Más de 24 meses. |
| **Tecnología** | **Redes y Conectividad** | ¿Qué nivel de conectividad tiene con el resto de los organismos? | A) No hay conectividad con otras organizaciones.  B) Se realiza conectividad a demanda, no planificada, punto a punto.  C) Se tiene implementado una estructura de comunicación para conectar con el resto de los organismos. D) La estructura de comunicación es escalable permitiendo la incorporación rápidamente de nuevas organizaciones. |
| **Integración** | ¿Cómo se comunican sus aplicaciones entre sí? | A) No se comunican entre sí.  B) Ad-hoc. Se construye en función de cada necesidad. C) Existe una definición documentada para la integración. D) Se cuenta con una plataforma de intercambio basada en SOA y que cumple con los lineamientos de AGESIC. |
| ¿En qué nivel se encuentra la integración de los diferentes canales que cuenta la organización? | A) No existe integración entre canales (sistemas aislados).  B) La integración se realiza en forma Ad- Hoc (punto a punto). C) Se cuenta con una definición documentada para la integración entre los canales. Los sistemas tienden a ser comunes. D) Componentes comunes están desarrollados e integrados a través de los diferentes canales. |
| **Estándares** | ¿Ha adoptado algún estándar de TI? | A) No hemos adoptado estándares. B) Si, se cuenta con algunas definiciones del organismo y están incorporadas parcialmente. C) Se definió la necesidad de adoptar alguno de los estándares reconocidos. D) Se definió al menos un estándar y está alineado con las recomendaciones de AGESIC, se cuenta con capacitación extendida. Se cuenta con algunos procesos documentados y basados en este estándar. Se analizan posibles certificaciones. |
| ¿Desde cuándo ha adoptado estándares? | A) No hemos adoptado estándares.  B) Menos de 12 meses. C) 12-24 meses. D) Más de 24 meses. |
| ¿Existe algún rol de cumplimiento de los estándares en su organización? | A) No.  B) Se asignaron tareas y responsabilidades no formales y distribuidas entre distintos actores. C) Se cuenta con un rol definido formalmente en la estructura de TI, con actividades y responsabilidades.  D) Existe una estructura formal en TI con responsabilidades específicas. |
| **Desempeño** | **Marco de medición del desempeño (actividades, resultados, impactos).** | ¿Su organismo tiene Cuadro de Mando Integral? | A) no y no se identifican metas para todas las dimensiones claves  B) no pero las metas están definidas  C) si y no implementado  D) implementado |
| ¿Tiene metas definidas, documentadas y comunicadas? | A) no  B) definidas y documentadas para las iniciativas estratégicas claves  C) definidas, documentadas y comunicadas a algunas áreas  D) comunicadas a nivel interno y externo |
| ¿Se utilizan las medidas de desempeño para ajustar planes, operaciones y prestación de servicios? | A) no  B) para alguno de los servicios  C) para todos los servicios |

Fuente: Selección de preguntas extraídas del Formulario de AGESIC aplicado a la línea de base del MMGE. Provisto por Horacio Estrada, Facilitador de la Gerencia de Relacionamiento con Organismos de AGESIC, el día 2 de julio de 2014.

# ANEXO III. Cuestionario de AGESIC que está siendo probado en 2014 en organismos piloto.

A continuación se presenta el cuestionario aplicado para el levantamiento de la línea de base del Modelo de Madurez en Gobierno Electrónico. Este cuestionario puede ser revisado en el correr de 2014.

Se resaltan en color celeste (y “negrita”) aquellas que recogen información de interés para el Programa objeto de esta consultoría, pero como puede apreciarse está más enfocado en procesos de tecnologías de la información, y dentro de éstos, aquellos dirigidos hacia Gobierno Electrónico.

**→ CAPACIDADES ORGANIZACIONALES**

|  |  |
| --- | --- |
| **PRESUPUESTO** | ¿Qué porcentaje del presupuesto del organismo estima usted que se gasta o invierte en TI? |
| <1% |  |
| entre 1 y 2% |  |
| entre 2 y 3% |  |
| más de 3% |  |
| ¿Cuánto del presupuesto de TI estima que es asignado directamente a las áreas de TI para que éstas lo administren? | |
| hasta 25% |  |
| hasta 50% |  |
| hasta 75% |  |
| >75% |  |
| ¿Cómo se distribuye el presupuesto, estimando porcentajes? | |
| Desarrollo |  |
| Mantenimiento |  |
| Capacitación |  |
| Infraestructura |  |
| Soporte |  |
| Otros |  |
| ¿Cuánto del presupuesto se utiliza para contratar servicios de terceros, estimando un porcentaje? |  |
| ¿En qué medida las siguientes actividades de TI son realizadas por proveedores externos o por funcionarios? Utilice la siguiente escala: 1 sólo externo, 2 mayormente externo, 3 equivalente, 4 mayormente interno, 5 sólo interno. |  |
| Desarrollo |  |
| Mantenimiento |  |
| Infraestructura |  |
| Soporte |  |
|  |  |  |
| **ESTRUCTURA** | ¿Existe algún referente de GE? (a nivel de inciso o UE de porte) ¿En qué medida coordina los planes de TI y GE del organismo? Utilice la siguiente escala : 1 No existe 2 : Existe 3 : Existe y realiza actividades de coordinación incluyendo planificación 4 : ídem 3 pero además reporta a la dirección del organismo en forma sistemática y a solicitud de ésta |  |
| ¿Existen los siguientes roles coordinadores a nivel del organismo (inciso, intendencia, etc.) ? (SI/NO) |  |
| Responsable de Gobierno Electrónico |  |
| Responsable de Sistemas de Información |  |
| Responsable de Infraestructura |  |
| Responsable de Seguridad de la Información |  |
| Responsable de Atención Ciudadana |  |
| ¿Cuántas áreas o estructuras de TI hay en la organización? ¿Cuántos recursos humanos están asignados a TI ? (respuesta abierta) | |
| ¿Cuáles de los siguientes roles están presentes en todas las áreas de TI ? (SI/NO) |  |
| Gerente de proyecto |  |
| Analista funcional |  |
| Desarrollador |  |
| Tester |  |
| Arquitecto |  |
| DBA |  |
| Redes y comunicaciones |  |
| Soporte |  |
| ¿Cuenta el organismo con un plan de capacitación en GE para sus funcionarios? ¿Qué incluye? ¿En qué medida se ejecuta? (respuesta abierta) | |
| ¿Cuenta el organismo con un plan de capacitación específico para los funcionarios del área de TI? ¿Qué incluye? ¿En qué medida se ejecuta ? (respuesta abierta) |  |
|  |  |  |
| **PORTAFOLIO DE GE** | **¿Cuántos proyectos de TI/GE están definidos o planificados?** |  |
| **Definidos** |  |
| **Planificados** |  |
| **¿Cuántos de esos proyectos se alinean directamente con los objetivos de gestión y son conocidos y seguidos por la dirección?** |  |
| **hasta 25%** |  |
| **hasta 50%** |  |
| **hasta 75%** |  |
| **más de 75%** |  |
| **¿En cuántos de esos proyectos que se alinean directamente con los objetivos de gestión y son conocidos y seguidos por la dirección, participa de alguna forma AGESIC?** |  |
| **¿Existe un área que apoye la formulación y planificación de los proyectos y realice el seguimiento ? (SI/NO)** |  |
|  |  |  |
| **GESTIÓN DE TI/GE** | ¿El o las áreas de TI/GE, cuentan con procesos de gestión definidos? Si la respuesta es sí, ¿cuáles son (es decir, para la gestión de qué cosas se utilizan)? ¿En qué metodologías conocidas esos procesos están basados? (respuesta abierta) |  |
|  |  |  |
| **MARCO NORMATIVO** | ¿Conoce la siguiente normativa referente a GE? Utilice la siguiente escala : 1 no la conozco, 2 sí, en alguna medida, 3:sí, en gran medida |  |
| Acceso a la Información Pública |  |
| Protección de Datos Personales |  |
| Firma Electrónica |  |
| Seguridad de la Información |  |
| Interoperabilidad |  |
| Simplificación de trámites |  |
| Notificaciones electrónicas |  |

**→ CIUDADANIA**

|  |  |
| --- | --- |
| **CANALES** | ¿El organismo cuenta con alguno de los siguientes canales de interacción con la ciudadanía? |
| Página web |  |
| Formulario de consulta en el sitio institucional |  |
| Redes sociales (Facebook, Twitter) |  |
| SMS |  |
| Atención telefónica |  |
| Atención presencial |  |
| ¿El organismo cuenta con una estrategia multicanal de atención a la ciudadanía? | |
| Si |  |
| No, pero se desarrollará en el corto plazo |  |
| No, pero se desarrollará en el mediano plazo |  |
| No |  |
| ¿Existen procesos definidos para la atención de los diferentes canales? (SI/NO) En caso que sí, aclare para cuales. | |
|  |  |
| En el caso que existan procesos de atención definidos, ¿están documentados y tienen un responsable? (SI/NO) |  |
| Están documentados |  |
| Tienen responsable |  |
| ¿Hay personal asignado para la atención de los diferentes canales? Este personal, ¿recibe capacitación específica? (SI/NO) |  |
| Hay personal asignado |  |
| Recibe capacitación específica |  |
| ¿Cuenta el organismo con soluciones para dispositivos móviles? ¿De qué tipo? (SI/NO) En caso afirmativo, detalle cuales. | |
| apps |  |
| sitios web responsivos |  |
| portales accesibles desde móvil |  |
| sms |  |
|  |  |  |
| **GOBIERNO ABIERTO** | ¿Cuenta el organismo con mecanismos que promuevan la participación en línea de los ciudadanos? (SI/NO) Aclare de ser necesario. |  |
| canales web |  |
| redes sociales |  |
| otros |  |
| En caso de tener cuentas en redes sociales (Facebook, Twitter), ¿cuál es el objetivo? ¿Para qué se usa? (respuesta abierta) |  |
| En caso de tener cuentas en redes sociales, ¿existen procesos definidos para el tratamiento de los comentarios, quejas, solicitudes de los ciudadanos? (SI/NO) Aclare de ser necesario. | |
|  |  |
| ¿El organismo tiene una estrategia de apertura de datos? (respuesta abierta) | |
| ¿Su sitio web cuenta con una sección de datos abiertos? (SI/NO) Aclare de ser necesario. | |
|  |  |
| ¿En qué formatos pública información el organismo? (Por ejemplo: pdf, doc. xls, ods, odt, csv, xml, etc.) ¿Puede dar ejemplos ? (respuesta abierta) | |
| ¿Qué barreras entiende que existen para publicar datos en formatos abiertos? (por ejemplo : costos, recursos humanos, falta de información, interés institucional) (respuesta abierta) | |

**→ O y P**

|  |  |
| --- | --- |
| **TRAMITES Y SERVICIOS EN LINEA** | ¿Qué cantidad de trámites se hacen en el organismo? |
| Cantidad de trámites |  |
| De los trámites del organismo, ¿cuántos pueden al menos iniciarse en línea? | |
| Cantidad de trámites que pueden iniciarse en línea |  |
| ¿Qué volumen representa, porcentualmente, sobre el total del volumen de trámites del organismo? | |
| Volumen de trámites que pueden iniciarse en línea |  |
| Sin contar los trámites que pueden iniciarse en línea, ¿cuántos tienen algún paso electrónico ? (por ejemplo, e-notificaciones) | |
| Cantidad de trámites adicionales con algún paso electrónico |  |
| ¿Qué volumen representa, porcentualmente, sobre el total del volumen de trámites del organismo? | |
| Volumen de trámites adicionales con algún paso electrónico |  |
| ¿Qué limitantes entiende usted existen para ofrecer más trámites y servicios en línea ? (por ejemplo : costos, recursos humanos, presupuesto, interés institucional) (respuesta abierta) |  |
|  |  |  |
| **GESTION EN RED** | ¿Qué casos relevantes de integración con otros organismos (a nivel de compartir datos, coordinar procesos, participar en ventanillas únicas) existen de forma de facilitar la tramitación a los ciudadanos? En cada caso ¿cuál es la integración? (respuesta abierta) |  |
| ¿Qué casos relevantes de integración con otros organismos serían necesarios y facilitarían la tramitación a los ciudadanos, y no existen hoy? (respuesta abierta) | |

**→ TECNOLOGÍA**

|  |  |
| --- | --- |
| **INFRAESTRUCTURA** | ¿El organismo cuenta con algún sistema o mecanismo de monitoreo del desempeño de su infraestructura? (SI/NO) Amplíe brevemente. |
|  |
| ¿Respaldan y centralizan los logs de los principales aplicativos? (SI/NO) Amplíe brevemente de ser necesario. | |
|  |  |
| ¿Cuenta el organismo con un centro de cómputos centralizado? (SI/NO) Amplíe brevemente de ser necesario. |  |
|  |  |
| En caso que si, ¿es interno al organismo, en otro organismo o contratado a un proveedor? Marque la opción adecuada. |  |
| Interno al organismo |  |
| En otro organismo |  |
| Contratado a un proveedor |  |
| En caso que no, ¿existe un plan de consolidación de centros de cómputos? Marque la opción adecuada. |  |
| Si |  |
| No, pero se desarrollará en el corto plazo |  |
| No, pero se desarrollará en el mediano plazo |  |
| No |  |
| Los centros de cómputos, ¿son internos al organismo, de otro organismo contratado a un tercero? Vale más de una opción. |  |
| Interno al organismo |  |
| En otro organismo |  |
| Contratado a un proveedor |  |
| En los casos de centros de cómputos externos, ¿cómo se gestionan ? (respuesta abierta) | |
|  |  |  |
| **GRADO DE INTEROPERABILIDAD** | **¿Utiliza el organismo servicios de información de otros organismos? Cuáles? (respuesta abierta)** |  |
| **¿Existen servicios de información de otros organismos que sean necesarios, y no estén disponibles? (respuesta abierta)** | |
| **¿El organismo brinda servicios de información a otros organismos? ¿Cuáles y a quienes ? (respuesta abierta)** | |
| **¿Existen pedidos de otros organismos que aún no se hayan brindado? ¿Cuáles y por qué ? (respuesta abierta)** | |
|  |  |  |
| **SOLUCIONES REUTILIZABLES** | ¿Existe en el organismo alguna solución que pudiera ser de interés para otros organismos? (ej: agenda electrónica) Esa o esas soluciones, están disponibles? Si no lo está indique el motivo (respuesta abierta) | |

**→ SEGURIDAD**

|  |  |
| --- | --- |
| **POLITICAS Y PROCESOS** | Tiene políticas y/o procedimientos formales (documentados y difundidos) vinculados a seguridad informática o seguridad de la información? (SI /NO) |
|  |  |
| Si tiene, cuáles son ? (respuesta abierta) | |
| Si tiene, es a nivel de inciso o a nivel de UE? (I/UE) De ser necesario amplíe la respuesta | |
| I/UE |  |
| Para el caso de desarrollo de software, ya sea desarrollado por la institución o terceros, ¿tienen documentadas medidas de seguridad ? (respuesta abierta) |  |
|  |  |  |
| **ACTIVOS CRITICOS** | ¿Tiene el organismo identificados su infraestructura y activos críticos? (SI/NO) En caso que sí, resuma el proceso realizado a tales fines. |  |
|  |  |
| ¿Tiene el organismo mecanismos de coordinación y/o cooperación con el CERTuy ? (SI/NO) En caso que sí, resuma cuales. | |
|  |  |

Fuente: Formulario de AGESIC. Provisto por Irene Gervasio, Gerente de Relacionamiento con Organismos de AGESIC. Vigente al 11 de agosto de 2014.

# ANEXO IV. Preguntas sugeridas para incorporar al cuestionario de AGESIC de relevamiento sectorial en GE.

Los indicadores y preguntas que se presentan a continuación fueron seleccionados del formulario de relevamiento del Sistema de Evaluación de PRODEV, de acuerdo con aquellas variables que entiende el Programa pretende impactar para mejorar la planificación y gestión presupuestaria. Estos fueron validados con Roberto Fernández, *team leader* del proyecto, y presentados a AGESIC para su eventual incorporación en el próximo relevamiento.

**Indicador 1: Existe una cartera de los bienes y servicios que produce el sector.**

*La cartera de bienes y servicios es la compilación ordenada y sistematizada de todos los bienes y servicios que produce el sector, sea directamente (por ejemplo: servicios de emisión de partidas de nacimiento en el Registro Civil) o mediante contratos de prestación de servicios (por ejemplo: contratos de construcción de vivienda popular), o mediante transferencia de recursos a entidades subnacionales (asignación de fondos para los servicios educativos a los municipios) o a través de asociaciones público-privadas (por ejemplo: concesiones para el mantenimiento de carreteras).*

*La cartera de bienes y servicios permite concretar los planes y programas del gobierno sectorial en productos que crean valor público. La cartera de bienes y servicios debe cumplir los siguientes requisitos:*

1. Existencia de un catálogo de bienes y servicios.
   1. Si. Existe una ficha con la información básica de cada bien y servicio producido. Esta ficha debe incluir, por lo menos, nombre, programa al que pertenece, mecanismo de producción (producción directa o externalizada), costo unitario previsto, destinatarios y lugar de prestación o entrega.
   2. Parcialmente. Existe una ficha con la información básica de cada bien y servicio producido. Sin embargo, esta ficha no incluye todos los elementos descritos.
   3. No.
2. Existencia de metas y costos de producción de bienes y servicios.
   1. Si. Se cuenta con un detalle de las metas anuales y plurianuales de producción de bienes y servicios, con sus costos de producción.
   2. Parcialmente. Se cuenta con un detalle de las metas anuales y plurianuales de producción de bienes y servicios, o con sus costos de producción, pero no ambos.
   3. No.
3. Detalle de unidades responsables de la producción de los bienes y servicios.
   1. Si. Las metas anuales y multianuales de producción de los bienes y servicios detallan las entidades o unidades responsables
   2. Parcialmente. Únicamente las metas anuales de producción detallan las entidades o unidades responsables.
   3. No.

**Indicador: Existe un sistema de información sectorial que integra los datos sobre la producción de bienes y servicios.**

*Los sistemas de información, son un conjunto de bases de datos que tienen como característica principal el unificar la información almacenada en un solo canal de comunicación para facilitar el proceso de toma de decisiones.*

*El sector debe contar con un sistema de información que integre los datos sobre la producción de bienes y servicios de los distintos programas y proyectos en estadísticas comprensibles para no expertos. Este sistema sirve para la gestión para resultados en el desarrollo porque constituye el insumo básico del proceso de toma de decisiones en el sector.*

*Además, la información del sistema de información debe estar a disposición de la ciudadanía a través de Internet a fin de transparentar la gestión pública y rendir cuentas a los ciudadanos.*

*Las respuestas a los requisitos de este componente estarán basadas en los sistemas de información exclusivos del sector. Se hará referencia a los sistemas nacionales y a su interrelacionamiento, pero estos sistemas no serán suficientes por sí solos para el cumplimiento con los requisitos.*

*La información contenida en el sistema debe incluir los siguientes aspectos de la gestión sectorial:*

1. Existencia de un sistema para el seguimiento mediante indicadores de desempeño.
   1. Si
   2. No
2. Inclusión de información sobre la producción de bienes y servicios
   1. Si. El sistema de información incluye datos históricos respecto a la producción de bienes y servicios (por ejemplo: número de escuelas construidas, número de pabellones hospitalarios modernizados, número de raciones alimenticias entregadas).
3. Inclusión de información sobre la calidad de los bienes y servicios producidos.
4. SI. El sistema de información incluye información respecto a la calidad de los bienes y servicios que produce el sector (por ejemplo: pruebas estandarizadas de rendimiento escolar).
5. No
6. Inclusión de información sobre los costos de los bienes y servicios producidos.
7. Si El sistema de información incluye estadísticas sobre los costos de producción de los bienes y servicios sectoriales.
8. No.
9. Inclusión de información sobre la cobertura de los bienes y servicios producidos.
10. Si. El sistema de información incluye estadísticas sobre la cobertura de los bienes y servicios (por ejemplo: número de estudiantes atendidos, número de pacientes atendidos en los pabellones hospitalarios, número de personas que reciben raciones
11. No

**Indicador 3: Existen procesos para garantizar la calidad de los indicadores del sistema de seguimiento sectorial.**

*Los indicadores que alimentan los sistemas de información sectorial deben pasar por un proceso que asegure su calidad. Para conseguir esto se requiere la construcción de metodologías predefinidas para la elaboración de indicadores y la realización de controles de calidad.*

*Para determinar si existen procesos para garantizar la calidad de los indicadores, se deben cumplir los siguientes requisitos:*

1. Metodologías para la elaboración de indicadores de desempeño.
   1. Si. Existen metodologías definidas para la elaboración de indicadores y estas detallan requisitos de calidad que deben cumplir los indicadores.
   2. Parcialmente. Existen metodologías definidas para la elaboración de indicadores pero estas no detallan requisitos de calidad que deben cumplir los indicadores
   3. No se cumple.
2. Realización de controles internos de calidad.
3. Si. Se realizan controles internos de calidad de los indicadores de manera periódica (al menos anual). Para que se cumpla esta condición debe haber documentos formales con las conclusiones de los procesos de control de calidad.
4. Parcialmente. Se realizan controles internos de calidad de los indicadores. Sin embargo, no hay documentos formales con las conclusiones de los procesos de control de calidad, y/o los controles se realizan con una periodicidad menor que anual
5. No se cumple.

1. Relevamiento y sistematización realizada en el marco de las actividades de preparación del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública (UR-L1098). [↑](#footnote-ref-1)
2. El ámbito de cobertura potencial del Programa serán los organismos de la Administración Central (Presidencia y Ministerios), y los siguientes organismos descentralizados: Administración Nacional de Educación Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Instituto del Niño y Adolescente, y Universidad de la República. [↑](#footnote-ref-2)
3. Se denominan incisos del presupuesto a los ministerios y otros agrupamientos de programas presupuestales. [↑](#footnote-ref-3)
4. 1. Administración de Justicia; 2. Asuntos Legislativos; 3. Ciencia Tecnología e Innovación; 4. Control y Transparencia; 5. Cultura y Deporte; 6. Defensa Nacional; 7. Desarrollo Productivo; 8. Educación; 9. Infraestructura, Transporte y Comunicaciones; 10. Medio Ambiente y Recursos Naturales; 11. Protección Seguridad Social; 12. Registros e Información Oficial; 13. Salud; 14. Seguridad Pública; 15. Servicios Públicos Generales; 16. Trabajo y Empleo; 17. Vivienda. [↑](#footnote-ref-4)
5. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Parte 1: Contexto y resultados en áreas programáticas. Tomo II: Evaluación. [↑](#footnote-ref-5)
6. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Parte 1: Contexto y resultados en áreas programáticas. Tomo II: Evaluación. [↑](#footnote-ref-6)
7. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Parte 1: Contexto y resultados en áreas programáticas. Tomo II: Evaluación. Página 10. [↑](#footnote-ref-7)
8. Indicadores 20.1. y 21.1 aplicados en los siguientes sectores relevados Educación, Infraestructura, Salud y Desarrollo Social. La Gestión para Resultados en el Desarrollo, BID, SEP 2013. [↑](#footnote-ref-8)
9. En cuanto a la proyección de los pagos, la dificultad principal se origina en las herramientas que dan soporte a la comunicación y planificación con las diversas unidades ejecutoras, que se realiza todo en planillas Excel. Este aspecto de la gestión de TGN está siendo atendido por el diseño del SIIF2, por lo cual no se ampliará en el presente documento. [↑](#footnote-ref-9)
10. Son cometidos de la TGN: *“A) Coordinar el funcionamiento de las tesorerías de las unidades ejecutoras de la A.C. B) Centralizar la recaudación de los recursos y fuentes de financiamiento del Presupuesto Nacional y efectuar el pago de las obligaciones generadas en los organismos. C) Llevar el control de las disponibilidades y flujos de fondos, adecuando los desembolsos a los fondos existentes. D) Formular, para su aprobación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, el Programa de Caja Anual en base mensual a cuyos efectos los Incisos integrantes del PN elaborarán sus respectivos presupuestos de fondos y serán responsables por la información proporcionada. E) Administrar las disponibilidades de los recursos y fuentes de financiamiento del PN. F) Dictar normas técnicas y de procedimiento relacionadas con la administración de fondos. G) Custodiar los fondos, títulos o valores de propiedad de la Administración Central. H) Asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Economía y Finanzas en la materia de su competencia”* Fuente: http://www.tgn.gub.uy/ [↑](#footnote-ref-10)
11. Misión y visión de la CGN: *“Es el organismo técnico responsable en materia presupuestal y contable. Diseña, ejecuta y controla el proceso presupuestario y la contabilidad del Sector Público en el ámbito legal de su competencia. Otorga y administra la garantía del Estado en contratos de arrendamiento con destino a casa habitación. Ser el organismo rector en contabilidad pública, responsable del sistema integrado de información presupuestal, financiera y patrimonial del Estado y de los procesos que aseguren información íntegra, oportuna y confiable, para la toma de decisiones en un marco de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. Ser una institución reconocida en nuestra sociedad que con nivel de excelencia en su gestión, brinde la fianza estatal de arrendamiento a los usuarios de todo el país, contribuyendo a la ejecución de las políticas del Estado en la materia”*. Fuente: Fuente: http://www.cgn.gub.uy/ [↑](#footnote-ref-11)
12. Disponible en: ‹http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainportadaadvni›. [↑](#footnote-ref-12)
13. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Parte II. Información Institucional. Inciso 4: Ministerio del Interior. Tomo II. Planificación y Evaluación. [↑](#footnote-ref-13)
14. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Informe económico financiero. [↑](#footnote-ref-14)
15. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Tomo I Resúmenes, página 44. [↑](#footnote-ref-15)
16. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Parte II. Información Institucional. Inciso 4: Ministerio del Interior. Tomo II. Planificación y Evaluación. [↑](#footnote-ref-16)
17. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Informe Económico Financiero. [↑](#footnote-ref-17)
18. Fuentes: AGESIC [www.agesic.gub.uy](http://www.agesic.gub.uy) Noticias de PMO. [↑](#footnote-ref-18)
19. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Informe Económico Financiero. [↑](#footnote-ref-19)
20. Metas 4 y 5. Obtener información oportuna, pertinente y de calidad para el análisis estratégico. Indicador: Porcentaje de eventos ingresados en el SGSP en los plazos establecidos por la normativa vigente. Valor base 64%; Meta 100%. Indicador: Porcentaje de ingreso de eventos aprobados por la Mesa de Control de calidad. Valor base (no aplica); Meta 100%. Fuente: [www.minterior.gub.uy/index.php/compromisos-de-gestion](http://www.minterior.gub.uy/index.php/compromisos-de-gestion) [↑](#footnote-ref-20)
21. Metas 6 y 7. Promover la utilización de herramientas de diagnóstico y análisis de planificación estratégica e implementar las mismas contribuyendo al cumplimiento de la Misión. Indicador: aprobación del Plan Operativo Anual por la Dirección de la Policía Nacional y la Dirección General del Ministerio. Indicador: Porcentaje ponderado de cumplimiento de metas establecido en el capítulo de Compromisos de Gestión del POA. Valor base (no aplica); Meta 100%. Fuente: [www.minterior.gub.uy/index.php/compromisos-de-gestion](http://www.minterior.gub.uy/index.php/compromisos-de-gestion) [↑](#footnote-ref-21)
22. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Informe Económico Financiero. [↑](#footnote-ref-22)
23. Instituto Nacional de Rehabilitación. Boletín Estadístico Segundo Semestre 2013. Ministerio del Interior. [↑](#footnote-ref-23)
24. Información disponible en [www.agesic.gub.uy](http://www.agesic.gub.uy) en Oficina de Proyectos PMO. [↑](#footnote-ref-24)
25. Disponible en: ‹http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainportadaadvni›. [↑](#footnote-ref-25)
26. Rendición de Cuentas 2013. Tomo II Parte 2 Inciso Ministerio de Desarrollo Social. [↑](#footnote-ref-26)
27. Rendición de Cuentas 2013. Tomo II Parte 2 Inciso Ministerio de Desarrollo Social. [↑](#footnote-ref-27)
28. “Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012”. Ministerio de Desarrollo Social, Noviembre de 2013. [↑](#footnote-ref-28)
29. <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/>. [↑](#footnote-ref-29)
30. Fuente: MIDES, http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/26690/3/innova.front/se\_vino\_el\_frio [↑](#footnote-ref-30)
31. Datos presentados por Ministro Daniel Olisque, según Fuente: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/26256/3/innova.front/miedo\_a\_salir [↑](#footnote-ref-31)
32. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/26690/3/innova.front/se\_vino\_el\_frio [↑](#footnote-ref-32)
33. Disponible en: ‹http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainportadaadvni›. [↑](#footnote-ref-33)
34. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Informe Económico Financiero, página 397, y Tomo I Resúmenes, página 44. [↑](#footnote-ref-34)
35. RC2013\_Tomo\_II\_Parte\_2\_Inciso\_29 ASSE [↑](#footnote-ref-35)
36. Grau, Carlos (2013). Análisis de alternativas para la estructuración de ASSE en UAR. Programa de Modernización Institucional. Proyecto de Asistencia Técnica (MEF/BIRF). IBTAL. [↑](#footnote-ref-36)
37. Grau, Carlos (2013). Hoja de ruta que permita implementar las propuestas realizadas en el marco de la consultoría. Programa de Modernización Institucional. Proyecto de Asistencia Técnica (MEF/BIRF). IBTAL. [↑](#footnote-ref-37)
38. Grau, Carlos (2013). Producto 7. Identificación de los puntos críticos para la implementación del nuevo modelo de asignación presupuestal. Programa de Modernización Institucional. Proyecto de Asistencia Técnica (MEF/BIRF). IBTAL. [↑](#footnote-ref-38)
39. Información basada en las entrevistas realizadas a los facilitadores sectoriales de AGESIC. [↑](#footnote-ref-39)
40. Informe económico y financiero. RC 2013. [↑](#footnote-ref-40)
41. Informe económico y financiero. RC 2013. [↑](#footnote-ref-41)
42. CT. [↑](#footnote-ref-42)
43. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Informe Económico Financiero, página 397, y Tomo I Resúmenes, página 44. [↑](#footnote-ref-43)
44. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Parte II. Información Institucional. Inciso 27: Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay. Tomo II. Planificación y Evaluación. [↑](#footnote-ref-44)
45. Se encuentra en preparación un proyecto de Cooperación Técnica (CT) a ser financiado por el BID, que apunta a contribuir con el INAU en implementar un sistema de gestión presupuestal que permita contar con información relevante para la gestión del instituto, al mismo tiempo que permita vincular los costos presupuestales con los principales servicios y productos brindados por la institución. [↑](#footnote-ref-45)
46. Por Ley reciente, el INAU está obligado a dar internación a los jóvenes que tienen problemas de adicción. Si bien INAU licita cupos, estos terminan siendo insuficientes al momento de la adjudicación y por tanto luego del transcurso del año. Esto conduce a que INAU tenga que contratar cupos por fuera del contrato a precios mayores. MEF proyecta el presupuesto según cantidad de centros y cupos, y las tarifas están atadas a la evolución de la UR. [↑](#footnote-ref-46)
47. Disponible en: ‹http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainportadaadvni›. [↑](#footnote-ref-47)
48. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Informe Económico Financiero. Página 397. [↑](#footnote-ref-48)
49. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Tomo I. RC 2013. Página 44. [↑](#footnote-ref-49)
50. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2013. Parte II. Información Institucional. Inciso 25: Administración Nacional de Educación Pública. Tomo II. Planificación y Evaluación. [↑](#footnote-ref-50)
51. http://www.ceibal.edu.uy/art%C3%ADculo/preguntas-frecuentes/gur%C3%AD/GURIESTAENMARCHA [↑](#footnote-ref-51)
52. Extraído de la Memoria Anual de la ANEP. En el informe de Rendición de Cuentas 2013, el indicador figura así: Tablero de Gestión Estratégica funcionado. En su segunda versión, el Tablero de Gestión cuenta con 5 fuentes de información prov. de sistemas; Ejecución Presupuestal(BI-SIIF), Sistema de Consulta de Vínculos del Estado de ANEP, Certificaciones Médicas ANEP, Unidad de Bienes Inmueblesy0800-ANEP.

    Memoria Anual de ANEP 2013. [↑](#footnote-ref-52)
53. Memoria Anual de ANEP 2013. [↑](#footnote-ref-53)
54. Proyecto disponible en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR-T1108#> [↑](#footnote-ref-54)
55. Ver: Alfonso A, Romero A, Monsalve E, “Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America”, IADB Discussion Paper, No. IDB-DP-279. [↑](#footnote-ref-55)
56. La ANEP está dirigida por un órgano rector, el Consejo Directivo Central (CODICEN), que orienta la gestión de los diversos niveles educativos organizados en tres Consejos de Educación: Inicial y Primaria (CEIP), Secundaria (CES) y Técnico Profesional (CETP) y por el Consejo de Formación en Educación (CFE). [↑](#footnote-ref-56)
57. Extraído el diagnóstico incorporado en el documento de CT disponible en: < http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38589301> [↑](#footnote-ref-57)
58. Por ejemplo, a través del Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación (UR-L1050), financiado por el Banco, se han introducido algunas mejoras en los sistemas de información de ANEP. [↑](#footnote-ref-58)
59. Con base en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de ANEP de 2013, disponible en: <<http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/codicen-publicaciones/category/39-presupuestos-rendicion-de-cuentas?download=609:rendicion-de-cuentas-y-balance-de-ejecucion-presupuestal-2013>> [↑](#footnote-ref-59)
60. Silva, A., Daguerre, J.A. & López, L. (2014). Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la intervención Plan 2012 Ciclo Básico Nocturno para estudiantes extrae dad (15 A 20 AÑOS). Informe Final. [↑](#footnote-ref-60)
61. Disponible en: ‹http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainportadaadvni›. [↑](#footnote-ref-61)
62. Rendición de Cuentas 2013. Tomo II Parte 2 Inciso Ministerio de Desarrollo Social. [↑](#footnote-ref-62)
63. Rendición de Cuentas 2013. Tomo II Parte 2 Inciso Ministerio de Desarrollo Social. [↑](#footnote-ref-63)
64. Para ello se adquirieron 20 licencias del software Q-CMI y se contrató una consultoría para su desarrollo. [↑](#footnote-ref-64)
65. Se adquirieron equipos i) necesarios para el centro de impresión y ensobrado para envío de notificaciones a contribuyentes; ii) para el escaneo automático de documentos; iii) máquinas firmadoras. [↑](#footnote-ref-65)
66. Disponible en: ‹http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainportadaadvni›. [↑](#footnote-ref-66)
67. Rendición de Cuentas 2013. Tomo II Parte 2 Inciso Ministerio de Desarrollo Social. [↑](#footnote-ref-67)
68. Rendición de Cuentas 2013. Tomo II Parte 2 Inciso Ministerio de Desarrollo Social. [↑](#footnote-ref-68)
69. García, P. Notas para el perfil de la Operación UR-L1098 “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública”. Documento interno de trabajo del equipo de proyecto del BID. [↑](#footnote-ref-69)