

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

UR-L1098

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Roberto Fernandez (ICS/CUR), Jefe de Equipo; Emilio Pineda (FMM/CUR), Jefe Alterno; Pedro Farías (IFD/ICS), Pablo García (TIU/CUR), Pablo Valenti (ICS/CCO), Raimundo Arroio (IFD/ICS), Betina Hennig (LEG/SGO), Nadia Rauschert (FMP/CUR), David Salazar (FMP/CUR), Melissa González (IFD/ICS), y Luciana López (Consultora).

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

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A.	Antecedentes, Problemas y Justificación.....	2
B.	Objetivos, Componentes y Costo	9
C.	Indicadores Claves Resultados	10
II.	INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	11
A.	Instrumentos de Financiamiento.....	11
B.	Riesgos Ambientales y Sociales	12
C.	Riesgos Fiduciarios.....	12
D.	Otros Riesgos.....	12
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	13
A.	Resumen de Arreglos de Implementación.....	13
B.	Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados	14

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS <ol style="list-style-type: none">1. Plan de Ejecución Plurianual (PEP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=390929782. Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=390930423. Plan de Adquisiciones http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39092978 OPCIONALES <ol style="list-style-type: none">1. Lógica Vertical del programa http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=390930212. Evaluación Económica del programa<ol style="list-style-type: none">a. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39093002b. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=391162093. Relevamiento Organismos de la AGESIC http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=390930084. Plan de Desembolso http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=390974595. Identificación de oportunidades para el fortalecimiento de la gestión presupuestaria http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=390930366. Reglamento Operativo http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=390975417. Lecciones aprendidas complementariedad con proyectos financiados por el Banco http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=391700918. Correlaciones SIAF http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=391743479. Formulario de Análisis de Salvaguardias y Filtro de Política de Salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39216678

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónico, Sociedad de la Información y del Conocimiento
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ARF	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
DGI	Dirección General Impositiva
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
GEMAP	Sistema de Gestión de las Modificaciones de Asignaciones Presupuestales
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
MdR	Matriz de Resultados
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
OE	Organismo Ejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
POA	Planes Operativos Anuales
PEFA	Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PMR	Informes de Monitoreo del Progreso
ROP	Reglamento Operativo del Programa
TIR	Tasa Interna de Retorno
UCP	Unidad Coordinadora de Proyectos
UPN	Unidad de Presupuesto Nacional

RESUMEN DEL PROGRAMA
URUGUAY
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA
(UR-L1098)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República Oriental del Uruguay Organismo Ejecutor (OE): Ministerio de Economía y Finanzas -MEF (Unidad de Presupuesto Nacional -UPN)			Facilidad de Financiamiento Flexible*	
			Período de amortización:	25 años
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,25 Años**
Fuente	Monto US\$	%	Período de desembolso:	5 años
BID (Capital Ordinario)	12.000.000	80	Período de gracia:	5,5 años
Local	3.000.000	20	Comisión de inspección y vigilancia:	***
Total	15.000.000	100	Tasa de interés:	Basada en Libor
			Comisión de crédito:	***
			Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario
Esquema del programa				
Objetivo del programa. El programa contribuirá a mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos presupuestales. Esto se logrará por medio del fortalecimiento de la gestión de la información en el ciclo presupuestal, lo cual comprende: (i) generación – a nivel de cada organismo estatal - de la información necesaria para apoyar la formulación y ejecución del presupuesto; y (ii) incorporación de esta información - tanto a nivel de los organismos estatales como del MEF - en los procesos de toma de decisiones de asignación y ejecución presupuestaria (¶1.15).				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del programa: la presentación al Banco de las siguientes evidencias por el OE: (i) la designación del coordinador técnico del programa; y (ii) la puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa en los términos aprobados por el Banco (¶3.9).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
El proyecto califica como: SEQ [] PTI [] Sector [] Geográfica [] Headcount []				

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

** La VPP Original del Préstamo podrá ser menor de acuerdo a la fecha efectiva de firma del Contrato de Préstamo.

*** La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemas y Justificación

- 1.1 **Antecedentes.** En Uruguay se produjeron, en años recientes, avances en la gestión presupuestaria, de información financiera y de seguimiento de programas y proyectos públicos. Para el presupuesto quinquenal 2010-2015, se implementó el Sistema de Gestión de las Modificaciones de Asignaciones Presupuestales (GEMAP), que permite el cargado de las propuestas presupuestales por parte de cada organismo y su revisión y aprobación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto¹. Además, se diseñó el modelo conceptual para un sistema de administración financiera y se inició su desarrollo²; y se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, y un sistema nacional de inversión pública³.
- 1.2 Sin perjuicio de estos avances, persisten oportunidades de mejora en la eficiencia de la gestión de los recursos presupuestales⁴; en este sentido, el problema principal en el cual este programa se focalizará radica en que en los procesos de toma de decisiones para la asignación y ejecución del presupuesto, es escasa la consideración de información de desempeño institucional, tanto por razones de disponibilidad como por la capacidad de utilización.
- 1.3 En el sistema presupuestario de Uruguay, los recursos económicos son asignados en tres instancias complementarias entre sí: (i) al inicio de cada período del gobierno, mediante una ley de presupuesto quinquenal⁵; (ii) en el ajuste presupuestario que el Parlamento aprueba anualmente (Ley de Rendición de

¹ Recibió apoyo del Banco: UR-L1031 de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria, aprobado en 2008, con préstamo de US\$2.2 millones, proyecto finalizado que contribuyó a la puesta en marcha de la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN) del MEF y ayudó a la mejor gestión de los organismos de control interno y externo de la Administración.

² Recibió financiamiento del Banco para el diseño del modelo conceptual (con recursos del 2085/OC-UR; UR-L1031), se está apoyando su desarrollo e implementación con recursos del Proyecto UR-L1089 de Modernización de la Gestión Financiera Pública, aprobado en 2013, con préstamo de US\$14.5 millones.

³ El sistema de monitoreo y evaluación se encuentra implantado y consolidado. Contó con apoyo del Banco por medio de 2 operaciones: (i) Mejora de la Calidad del Gasto y del Proceso Presupuestario (1795/OC-UR; UR-L1027, préstamo de US\$1.4 millones, aprobado en 2006); (ii) Apoyo a la Implementación de Gestión por Resultados (ATN/OC-10195-UR; Cooperación Técnica no reembolsable, por US\$0.45 millones de Contribución, aprobada en 2006). El Sistema Nacional de Inversión Pública culminó su desarrollo en 2013 y se encuentra actualmente en proceso de implantación en los organismos. Contó con apoyo del Banco a través del proyecto Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP (ATN/OC-10067-UR), cooperación técnica no reembolsable, aprobada en 2006, por US\$0.7 millones de Contribución. Además, mediante el Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Basada en Resultados (ATN/OC-14068-UR, Cooperación Técnica no reembolsable, aprobada 2013, por US\$0.5 millones), el Banco está apoyando la evaluación operativa y ex post de programas y proyectos públicos, así como la consolidación del SNIP.

⁴ Por gestión de los recursos presupuestales se entenderá el conjunto de prácticas, procesos e instrumentos utilizados para la planificación, formulación, aprobación, ejecución, monitoreo y evaluación del uso de los recursos presupuestarios.

⁵ En el presupuesto quinquenal se explicita un monto para cada uno de los 5 años, por cada proyecto y rubro de objeto del gasto.

Cuentas)⁶; y (iii) refuerzos presupuestales que se realizan durante el transcurso del ejercicio fiscal⁷, y son aprobadas por el Poder Ejecutivo, con intervención del MEF. Con base en los recursos asignados mediante la ley de presupuesto quinquenal y la ley de rendición de cuentas (ajuste anual), el MEF, en tanto órgano rector de la gestión económico-financiera, realiza una proyección mensual de caja a efectos de atender el flujo normal de pagos derivados de la asignación presupuestal aprobada.

- 1.4 Las previsiones presupuestarias tanto de los organismos rectores como de las diferentes entidades públicas, en muchos casos no se adecuan a los requerimientos financieros efectivos. En ese sentido, se verifica una subejecución del presupuesto anual aprobado, y al mismo tiempo, se requiere otorgar refuerzos para complementar la asignación en ciertos programas.⁸ Tanto la subejecución como los refuerzos generan costos financieros en virtud de que llevan al MEF a recurrir a financiamiento público para acumular y mantener disponibles reservas para atender los requerimientos presupuestales anuales. Estos niveles innecesariamente altos de reservas y sus correspondientes costos financieros serían inferiores si la desviación entre el presupuesto aprobado y el ejecutado fuese menor al actual.⁹ Si bien Uruguay se encuentra en un nivel de desempeño medio en cuanto a subejecución del presupuesto en el contexto latinoamericano¹⁰, de todas maneras dispone de espacio para mejorar la gestión presupuestaria y por esta vía generar ahorros significativos por concepto de reservas inmovilizadas para este fin.
- 1.5 En la Cuadro 1 se presentan los presupuestos totales (presupuesto inicial y refuerzos) y los niveles de ejecución en 2013 para el universo de la Administración Pública, así como de una muestra seleccionada para caracterizar la línea de base de este programa¹¹.

⁶ Aprobados anualmente por el Parlamento en la denominada “Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal”.

⁷ El techo de estas modificaciones es definido anualmente por el Parlamento mediante la Ley de Rendición de Cuentas y ha oscilado entre 6% y 8% del total del presupuesto anual en los últimos años.

⁸ En los últimos 3 años (2011-13) la subejecución promedio fue del 6% del presupuesto, lo que significó US\$525 millones promedio anuales, y los refuerzos un 5% de lo asignado inicialmente, que representó US\$423 millones por año, totalizando entre ambas el equivalente a 2 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto del país.

⁹ Las reservas financieras para atender las necesidades presupuestales y de refuerzos provienen, en el margen, de endeudamiento público. Estos recursos tienen un costo financiero marginal de 5% anual en promedio si se mantienen en activos totalmente líquidos, y un costo de 3,5% anual en promedio si se mantienen colocados en títulos seguros y liquidables rápidamente. En 2013 estos desfases de la ejecución significaron un costo financiero de US\$46.5 millones para el conjunto de organismos del Presupuesto Nacional y US\$19.6 millones para los organismos de la muestra.

¹⁰ El nivel de desempeño de Uruguay fue similar al de un grupo intermedio de 5 países con Informes del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA, por sus siglas en inglés) recientes (Bolivia, Brasil Costa Rica, Honduras y Perú); superior a tres países con desempeño relativamente bajo (Argentina, Paraguay y República Dominicana); e inferior a cuatro países de alto desempeño (Colombia, Guatemala, El Salvador y Trinidad y Tobago). Fuente: PEFA Assessments http://www.pefa.org/en/assessment_results

¹¹ La muestra de organismos para la línea de base del programa comprende: (i) en la Administración Central: el Ministerio del Interior (MI), la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA); y (ii) en los organismos descentralizados: la Administración Nacional de Educación Pública

Cuadro 1. Presupuesto aprobado y ejecutado (año 2013)

	Presupuesto Inicial (US\$ MM)	Refuerzo (US\$ MM)		Ejecución presupuestal* (US\$ MM)	
Universo ¹²	9.672	469	4,8%	9.583	94,5 %
Muestra	4.403	209	4,7%	4.381	95%

*El porcentaje de ejecución presupuestal se calcula dividiendo lo ejecutado entre la suma del presupuesto inicial más los refuerzos aprobados durante el ejercicio fiscal.

- 1.6 En los organismos de la muestra, se requirieron en 2013 refuerzos para gastos de funcionamiento¹³ por un monto de US\$167 millones equivalentes a 18% del presupuesto anual de estos organismos para gastos de funcionamiento; y, a su vez, estos organismos dejaron de utilizar un 5%, o sea US\$218 millones, del monto que tenían a su disposición.
- 1.7 Lo anterior se relaciona directamente con las limitaciones en la disponibilidad y utilización de información, tanto a nivel del organismo rector como del resto de los organismos estatales, acerca de aspectos claves de la gestión, como lo son los tipos y cantidades de servicios brindados por cada organismo; y la referenciación entre los gastos incurridos y los servicios cuya producción es la causante de tales gastos. La carencia de este tipo de información limita la capacidad de estimar adecuadamente la magnitud de los recursos necesarios para cumplir los cometidos del organismo en un cierto período de tiempo y por ello, lleva a incurrir en excesos o déficit de los montos asignados en el presupuesto anual¹⁴. En la Administración Pública, es muy limitada la comprensión acerca de los factores que determinan el nivel de gasto efectivo de cada institución y unidad, y esto impide no solo anticipar y presupuestar razonablemente las necesidades de

(ANEP), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Estos organismos son el 26% del número total de organismos, recibieron en 2013 el 59% del presupuesto total asignado a los organismos de la Administración Central más Organismos Descentralizados del Art. 220 de la Constitución, y realizaron el 60% de su ejecución presupuestal. Como se aprecia en Cuadro 1, sus niveles de refuerzo y subejecución promedio son similares a los del universo de instituciones, por lo que pueden considerarse una muestra representativa. Dichos organismos cumplen con los criterios de selección establecidos en el ¶1.17 y serían candidatos a ser beneficiarios del programa.

- ¹² Incluye organismos de la Administración Central (Ministerios y Presidencia) y organismos descentralizados previstos en el Art. 220 de la Constitución de la República, entre los que se cuentan con la ANEP, ASSE, INAU, Universidad de la República, Universidad Tecnológica, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Tribunal de lo Contencioso Administrativo; más los Diversos Créditos y los Subsidios y Subvenciones.
- ¹³ Los gastos de funcionamiento abarcan todos aquellos gastos (bienes y servicios, incluyendo servicios personales y profesionales tercerizados) que no constituyen compra o construcción de activos y no representan remuneraciones a funcionarios públicos. Es la categoría de gastos en la que se concentran las mayores desviaciones entre presupuesto y gasto efectivo. Fuente de los datos: Ley Rendición de Cuentas Año 2013: Informe Económico-financiero: Capítulo X Gestión Presupuestal.
- ¹⁴ Así, por ejemplo, el organismo estatal prestador de servicios de salud (ASSE) carece de procedimientos y sistemas de evaluación del gasto e informaciones sobre el costo de cada servicio, que condicionan su capacidad de gestión del presupuesto. Por su parte, ANEP (ente prestador de educación primaria, secundaria y técnica) no dispone de información de presupuesto por programas, y tampoco de los costos incurridos por cada programa o modalidad educativa. Fuente: Informe de Consultoría: "Identificación de Oportunidades para el Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria", Luciana López (2014), pp. 22 y 31.

recursos, sino además gestionar los ajustes presupuestales necesarios mediante transferencias internas entre proyectos superavitarios y proyectos deficitarios.

- 1.8 Por otra parte, a nivel del órgano rector de la gestión económico-financiera (MEF), se observan algunas debilidades para cumplir su rol en el análisis y toma de decisiones de asignación y reasignación del presupuesto. Ellas se deben a: (i) escasa normatividad y estandarización de los formatos y contenidos de la información que los organismos deberían enviar al MEF como sustento de sus solicitudes de asignación o modificación presupuestal; (ii) debilidades en la capacidad para articular la información de ejecución económico-financiera con los datos sobre cantidad de los servicios provistos por los organismos¹⁵; (iii) procedimientos poco sistematizados para el análisis de propuestas de asignación y re-asignación de recursos; y (iv) ausencia de prácticas de evaluación de la calidad y completitud de las informaciones recibidas de los organismos.
- 1.9 El GEMAP a través del cual los organismos remiten al MEF sus solicitudes de refuerzo, deja a criterio de los organismos solicitantes, los parámetros para definir el monto de los requerimientos presupuestarios que estiman necesarios para prestar sus servicios. Aun así, en la amplia mayoría de los casos, las solicitudes carecen de dichos parámetros, obligando al MEF a instruir caso por caso a los organismos acerca de la información necesaria para su fundamentación. No se dispone de un protocolo que oriente al solicitante en la forma de fundamentar su solicitud y facilitar al MEF el análisis y procesamiento de la misma¹⁶.
- 1.10 En el 90% de las solicitudes de refuerzo presupuestal remitidas al MEF en 2013, la documentación de sustento y justificación que adjuntan los organismos es incompleta y requiere de la elaboración de información adicional¹⁷. El universo afectado por esta situación comprende 14 organismos de la Administración Central y 9 organismos descentralizados, que se subdividen en 196 unidades organizativas, los cuales representan 70% del gasto público total¹⁸. Las limitaciones en cuanto a disponibilidad y uso de información por parte de los organismos estatales fueron cuantificadas y caracterizadas por medio de un relevamiento realizado por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la

¹⁵ El término “servicios” es utilizado en sentido amplio para referirse a cualquier entregable que genera un organismo para contribuir al logro total o parcial de un mandato u objetivo. Por tanto, no se restringe a los servicios finales a ciudadanos y empresas. Por otra parte, la cantidad de servicios se entenderá en el sentido de número de prestaciones de un servicio entregadas por unidad de tiempo.

¹⁶ La información de sustento es guardada en formato electrónico, a modo de planillas o documentos independientes salvados y vinculados con cada solicitud. Ello impide re-procesar dicha información de una forma estandarizada y analizarla convenientemente. En este sentido, el Sistema de Gestión de las Modificaciones de Asignaciones Presupuestales (GEMAP) ha representado avances importantes en el ordenamiento y contenido de la información para la formulación y gestión del presupuesto, pero aún es limitada la inclusión de parámetros de costos y demanda de servicios.

¹⁷ Datos suministrados por MEF y UPN. Aunque las deficiencias en los sistemas de información no son el único factor causal, se entiende que éstas son muy relevantes.

¹⁸ Correspondiendo el resto del gasto a transferencias a la seguridad social e intereses de la deuda pública.

Información y del Conocimiento (AGESIC)¹⁹, que fue aplicada a los seis organismos de la muestra²⁰ concluyendo:

- a. La información relativa a los tipos, metas de prestaciones y costos de servicios prestados es muy limitada: (i) solo un organismo cuenta con un listado de todos los servicios ofrecidos; (ii) tres cuentan con metas físicas anuales o plurianuales de producción; y (iii) solo uno dispone de costos de producción de los servicios prestados²¹.
- b. La información histórica sobre cantidades de servicios provistos es muy limitada: tres organismos disponen de la misma; y solo dos cuentan con ratios de cobertura de sus servicios en relación con el mercado total.
- c. Solo dos organismos disponen de datos acerca de la calidad²² de los servicios provistos.
- d. El seguimiento de la gestión mediante indicadores de desempeño institucional se realiza por medio de sistemas informatizados en solo dos organismos.
- e. Finalmente, el Índice de Desarrollo de la Gestión de Información sobre Servicios Prestados construido a partir del relevamiento concluyó que en una escala de 1 a 10, el nivel promedio alcanzado por estos organismos fue de 4,6 puntos²³.

1.11 A nivel de la Región, el Banco ha apoyado extensamente el fortalecimiento de la gestión del gasto público²⁴, dentro de la cual se inscribe como herramienta

¹⁹ Agencia de Gobierno Electrónico, Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) tiene como misión procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), por medio de: (i) definir y difundir la normativa informática, fiscalizando su cumplimiento; (ii) analizar las tendencias tecnológicas; (iii) desarrollar proyectos en TIC; (iv) asesorar en materia informática a las instituciones públicas del Estado; y (v) capacitar y difundir en materia de Gobierno Electrónico.

²⁰ Para composición de la muestra, ver Nota de Pie #11.

²¹ Fuente: AGESIC (2014), Relevamiento de Niveles de Madurez en Gobierno Electrónico. Esta encuesta es una herramienta para diagnosticar la capacidad de las organizaciones públicas de Uruguay para utilizar tecnologías de la información y las comunicaciones y servir de guía para mejorarlas de forma de cumplir con los objetivos de gobierno electrónico. A solicitud del Banco, AGESIC amplió esta encuesta de modo tal de incluir los sistemas de gestión e información sobre gestión de servicios, considerando entre otras a las 6 entidades de la muestra. Ver [enlace electrónico opcional #3](#).

²² En la metodología de la encuesta, por calidad AGESIC entiende la aplicación de técnicas tales como pruebas estandarizadas de rendimiento escolar y encuestas de satisfacción a ciudadanos.

²³ El Índice contempla la disponibilidad de información en los siguientes aspectos: (i) catálogo de servicios prestados por cada organismo; (ii) metas anuales de prestación de servicios; (iii) gasto proyectado e histórico para cada servicio; (iv) cobertura de los servicios; (v) calidad de los servicios; y (vi) metodologías y controles de calidad para los indicadores de desempeño. Ver [enlace electrónico opcional #3](#).

²⁴ En el [enlace electrónico opcional #7](#) se resumen las lecciones aprendidas en operaciones relacionadas. Entre otras se destacan las operaciones del Banco mencionadas en las Notas 1, 2 y 3, así como los proyectos: Programa de Renovación de la Administración Pública de Colombia (1561/OC-CO), el Programa de Modernización del Poder Ejecutivo de Brasil (1042/OC-BR), el Programa de Apoyo al Presupuesto Basado en Resultados de México (2043/OC-ME), el Programa Profesionalización del Servicio Civil en Paraguay (1776/OC-PR), y el Programa de Reforma Institucional de la Administración Pública (2653/OC-EC).

fundamental la gestión presupuestaria. Existe literatura y evidencia acerca de la relevancia e incidencia de los sistemas de gestión presupuestaria en la eficiencia y logro de resultados en el sector público, así como la importancia de disponer de mejor información sobre el costo de los servicios prestados, para una mejor formulación y ejecución del presupuesto²⁵.

- 1.12 La estrategia del programa consistirá en realizar intervenciones a dos niveles: (i) transversal, para fortalecer todo el proceso de gestión presupuestaria, y (ii) vertical, para apoyar la modernización de la gestión de la información en organismos seleccionados²⁶. Ello contribuirá a que estos organismos modernicen los sistemas de gestión del presupuesto²⁷, como también otros sistemas relacionados con dicha gestión, y a que el MEF pueda replicar y ampliar esta experiencia a otros organismos. Existe evidencia que muestra una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, y un menor nivel de desviación entre el gasto presupuestado y el gasto ejecutado, así como un menor nivel de refuerzos, en los países de América Latina.²⁸ Algunos ejemplos de sistemas de gestión e información sobre servicios prestados en Uruguay que podrían ser mejorados son: (i) sistema SIIAS (Sistema de Información Integrada del Área Social) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que vincula información relativa a la ejecución de programas así como sus respectivos beneficiarios; (ii) sistema para focalización de programas y derivación de casos del MIDES que realiza el seguimiento de ciudadanos beneficiarios de programas sociales; (iii) sistema de contabilidad de costos de los servicios y prestaciones de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), el cual se encuentra en construcción para desarrollar una contabilidad de costos, precios de prestaciones, servicios e intervenciones; y (iv) sistema de información para la infancia del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el cual maneja información de prestaciones sociales a los niños y sus

²⁵ Ver Andrews M. et al (2014) *"This is Public Financial Management"*, Marcel, Guzmán y Sanginés (2014), *"Presupuestos para el Desarrollo en América Latina"*; Anwar Shah (2007) *"Budget and budgetary Institutions"*. De acuerdo con Cangiano, Curristine y Lazare (2013) *"Public Financial Management and its Emerging Architecture"*, Pag. 6, Nota 12: *"Positive causality between the quality of budget institutions and fiscal outcomes has been demonstrated in numerous studies covering countries with different income levels, constitutional systems, and geographical locations"*. Por otra parte, de acuerdo con Office of Management and Budget del Gobierno Federal de EEUU (2012), Memo M-12-14, pag. 2: *"Once evidence-based programs have been identified, such an analysis can improve agency resource allocation"*.

²⁶ El ámbito de cobertura potencial del programa serán los 23 organismos incluidos en el Presupuesto Nacional, que comprende 14 pertenecientes a la Administración Central (Presidencia y Ministerios), y 9 organismos descentralizados previstos en el Artículo 220 de la Constitución. El programa prevé actuar en alrededor de 10 organismos, cerca de 40% del total. No es posible pre-definir los organismos por cuanto el MEF considera conveniente acordar la participación en el programa con las nuevas autoridades ministeriales que asumirán en Marzo de 2015.

²⁷ Dicha modernización beneficiará además a la eficiencia en la gestión del conjunto de la institución debido a que le permitirá tomar decisiones informadas sobre estimación de necesidades de recursos y su posterior aplicación efectiva y además complementará otros sistemas de gestión actualmente en funcionamiento.

²⁸ Fuente: Cálculos 2007-2013 de PRODEV-ICS en base a datos del relevamiento de PRODEV para la Evaluación de los Sistemas País de Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe. Ver [enlace electrónico opcional #7](#), Correlación entre Desarrollo de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera y los niveles de subejecución del presupuesto.

respectivos costos. Con mayor generalidad, el programa contribuirá a mejorar la información sobre desempeño institucional en materia de producción de servicios, así como los gastos necesarios para proveerlos. En este sentido, este es un programa “semilla” que tiene el potencial de escalar al resto de la administración pública.

- 1.13 Cabe resaltar que esta operación viene a reforzar y complementar otras desarrolladas por el Banco con el país. Así, construirá sobre las capacidades creadas con el apoyo de UR-L1031 en cuanto a la creación de la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN), el fortalecimiento de la coordinación entre programación financiera anual, presupuestación, y programación anual de caja. Construye sobre los resultados del Programa UR-L1027 de Mejora de la Calidad del Gasto y del Proceso Presupuestario, el cual se enfocó en la planificación estratégica de los organismos y la definición de indicadores y metas de gestión a nivel de resultados; así como también sobre los programas de apoyo al Sistema Nacional de Inversión Pública (UR-T1013 y UR-T1035) dirigidos a perfeccionar los procesos de análisis ex ante y priorización de proyectos de inversión. Complementa asimismo los resultados del Programa de Apoyo a la Gestión Tributaria UR-L1028 centrado en la eficiencia de la gestión de los ingresos tributarios. El presente proyecto agrega valor a los implementados en esta área en Uruguay, en la medida que incorpora en la gestión presupuestaria, el costeo de los principales productos y servicios ofrecidos por el Estado y la consideración de las proyecciones de demanda por los servicios sectoriales. El diseño del presente proyecto incorpora lecciones aprendidas en algunos de estos proyectos, tales como mantener criterios conservadores en la programación temporal de los productos y actividades (UR-L1028), la conveniencia de un esquema de ejecución centralizado (UR-L1031) y la aplicación de metodologías estandarizadas de diagnóstico (AR-L1127) a los organismos estatales que serán beneficiarios del Programa (ver [enlace electrónico opcional #7](#)).
- 1.14 **Alineación estratégica.** La operación se enmarca en el área de gestión y finanzas públicas de la Estrategia país con Uruguay 2010-2015 (GN-2626) y atiende los siguientes desafíos: (i) mejoras en elaboración del presupuesto; (ii) simplificación de procesos y procedimientos; y (iii) fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas públicos. En particular, el programa contribuye a cumplir con el indicador de la Matriz de Resultados (MdR) de la Estrategia “porcentaje de programas públicos con asignación presupuestal que tienen al menos un indicador de resultado”. El programa contribuirá a la prioridad de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) (GCI-9) de apoyo a países pequeños y vulnerables. Asimismo contribuye al producto regional de “sistemas financieros públicos implementados o mejorados (presupuesto, tesoro, contabilidad, deuda e ingreso)”, según lo establecido en el Marco de Resultados. De igual forma, recalca la importancia del fortalecimiento de las instituciones públicas para la promoción del desarrollo en la región, a través de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2).

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.15 **Objetivo del programa.** El programa contribuirá a mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos presupuestales. Esto se logrará por medio del fortalecimiento de la gestión de la información en el ciclo presupuestal, lo cual comprende: (i) generación – a nivel de cada organismo estatal - de la información necesaria para apoyar la formulación y ejecución del presupuesto; y (ii) incorporación de esta información -tanto a nivel de los organismos estatales como del MEF- en los procesos de toma de decisiones de asignación y ejecución presupuestaria. El programa se estructurará en los siguientes componentes:
- 1.16 **Componente 1. Fortalecimiento del Órgano Rector de la Gestión Económico-Financiera (US\$2.0 millones).** En la dimensión transversal, el programa contribuirá a mejorar la capacidad del organismo rector de la gestión económico financiera, el MEF, para desempeñar su rol en la toma de decisiones de formulación y gestión presupuestaria. Para ello, buscará desarrollar e implementar: (i) instructivos conteniendo reglas y estándares para la presentación de información por parte de los organismos estatales; (ii) un sistema que articula información de la ejecución económico-financiera con la cantidad de servicios provistos por los organismos; (iii) servicios de interoperabilidad publicados en la plataforma de AGESIC que posibilitan acceso a sistemas de información y gestión de otros organismos²⁹; (iv) protocolos para los procesos de análisis y apoyo a la toma de decisiones de la UPN respecto a la asignación y re-asignación de recursos; (v) índice de calidad de la información de sustento de solicitudes de modificaciones presupuestales durante el ejercicio fiscal, elaborado y difundido a los organismos estatales³⁰; (vi) plan de gestión del cambio y capacitación del personal del órgano rector; y (vii) estrategia de difusión del programa hacia los organismos estatales elaborada.
- 1.17 **Componente 2. Fortalecimiento de Sistemas de Información y Gestión en Organismos Estatales (US\$11.2 millones³¹).** En la dimensión vertical, el programa contribuirá a disponer de sistemas de información más completos e integrados en los organismos que resulten seleccionados, así como a incorporar la información en las decisiones de formulación y ejecución del presupuesto. Para la selección de los organismos participantes en el programa, se han definido los siguientes criterios: (i) área o sector prioritario para el gobierno; (ii) participación

²⁹ Tales como el Sistema Integrado de Información Financiera, Sistema de Información de Compras Estatales, GEMAP, y otros ya existentes en organismos estatales, o a ser desarrollados.

³⁰ La metodología para la elaboración del Índice contemplará al menos los siguientes criterios: (i) oportunidad de la solicitud de modificación presupuestal; (ii) completitud de la información aportada; (iii) consideración de fuentes alternativas de financiamiento; (iv) incorporación de análisis de costos en la proyecciones presupuestales; (v) consideración de estimaciones de demanda; y (vi) basado en informaciones generadas por sistemas de gestión interna, entre otros. Con recursos del programa se desarrollará la metodología de este Índice, en Semestre I-2015.

³¹ El costo para el producto (i) de diseño, implantación y evaluación de proyectos de mejora de gestión presupuestaria y de la información en 10 organismos se estimó en US\$850 mil de costos directos, más US\$120 mil de costos de gerenciamiento del proyecto por cada organismo. Este costeo estándar se realizó en consulta con AGESIC.

del organismo en el presupuesto nacional; (iii) participación del organismo en las solicitudes de refuerzo de crédito presupuestal anuales; y (iv) nivel de subejecución.³² Para la ejecución de este componente, en los organismos seleccionados, se financiará un diagnóstico sobre el estado de la generación de información para la gestión presupuestaria que permita definir los alcances de las intervenciones a ser financiadas por esta operación³³. Lo que se persigue es generar un impulso inicial para la modernización de los demás sistemas requeridos para una eficaz y eficiente gestión de toda la institución. Se complementará con: (i) el diseño, implantación y evaluación de proyectos de mejora de gestión presupuestaria y de la información³⁴; (ii) desarrollo y adopción de instrumentos de análisis de datos y apoyo a la toma de decisiones; (iii) capacitación del personal de unidades de gestión presupuestaria en ministerios y organismos descentralizados en el uso de las nuevas herramientas y metodologías de trabajo; (iv) talleres de intercambio de mejores prácticas internacionales realizados; (v) estudios sobre procesos de mejora de gestión y uso de información en procesos decisorios realizados; y (vi) renovación tecnológica necesaria para acompañar los proyectos y mejoras mencionados.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.18 **Resultados esperados.** El principal impacto esperado al término del programa es la mejora en la eficiencia en la gestión de los recursos presupuestales, medida por: (i) la reducción del porcentaje de presupuesto no ejecutado³⁵; y (ii) la disminución del refuerzo presupuestal en relación al presupuesto total de cada organismo. Ello se lograría a partir de los siguientes resultados: (i) mejora del índice de desarrollo de los sistemas de información sobre la gestión de los servicios; (ii) aumento del porcentaje de las propuestas presupuestales que son sustentadas y explicitadas a partir de estimaciones de costos y metas de producción y prestación de servicios; y (iii) aumento del porcentaje de las propuestas presupuestales que consideran estimaciones de demanda de servicios en su formulación³⁶.
- 1.19 **Beneficiarios.** La mejora en la eficiencia en la asignación de los recursos presupuestales beneficiará en forma directa al MEF y otros 10 organismos que participarán en el programa, ya que al gestionar el presupuesto con base en

³² El MEF anticipó que se ha pre-identificado como participantes a la DNA y la DGI, dependientes del Ministerio, a efectos de dar continuidad a los procesos de reforma en curso (apoyados con los Préstamos 1894/OC-UR de Reforma de la Gestión Aduanera y 1783/OC-UR de Apoyo a la Gestión Tributaria), y que además cumplen con los criterios definidos.

³³ La metodología de diagnóstico aprovechará la experiencia del Banco en proyectos similares en Argentina (AR-L1127) y Chile (CH-L1085), además de la experiencia de la AGESIC en el relevamiento de la situación de la gestión de TIC en Uruguay.

³⁴ Las mejoras en los sistemas de información a ser implementadas considerarán: (i) catálogos de servicios; (ii) cuantificación de los servicios provistos; (iii) definición de metas anuales de provisión de servicios; y (iv) vinculación de la ejecución financiera con los servicios provistos que permita cuantificar los costos.

³⁵ Para el conjunto de organismos de la Administración Central, organismos del Art. 220, más Diversos Créditos; y Subsidios y Subvenciones.

³⁶ La línea de base y metas de los indicadores fueron calculados en base a la muestra de organismos y serán recalculados una vez definidos los 10 organismos beneficiarios.

evidencia empírica, la ejecución de sus presupuestos se realizará con fluidez, y con menores costos de transacción y financieros. Indirectamente, el programa beneficiará a la población en general ya que, aunque no es un objetivo explícito del programa, contribuirá asimismo, en un mediano plazo, a que los organismos presten sus servicios con mayor eficacia y eficiencia. También serán beneficiados los funcionarios de los organismos rectores y sectoriales al poder contar con mejores herramientas y procesos para cumplir la misión institucional.

- 1.20 **Evaluación económica.** Se espera que el programa tenga una rentabilidad social satisfactoria. En el escenario Base, la Tasa Interna de Retorno (TIR) se sitúa en 15,9%, con un Valor Presente Neto de US\$1.856.000 con la tasa de descuento estándar del Banco de 12% y una Razón Costo-Beneficio de 1,15. Los beneficios se monetizaron a partir de: (i) productividad ganada por el adelantamiento en el tiempo de la prestación de servicios que se logra disponiendo de los recursos requeridos en la asignación inicial del presupuesto (sin requerir la espera necesaria para aprobar los refuerzos solicitados); y (ii) el ahorro de tiempo de trabajo y costo de los recursos humanos dedicados a la preparación, análisis y aprobación de las solicitudes de refuerzo en los distintos organismos involucrados. La consideración de beneficios ha sido conservadora, no habiéndose incluido los beneficios que se derivarán de una más afinada programación financiera del Gobierno, así como a una mayor eficiencia del gasto público en general, atribuible a las mejoras en el proceso presupuestario. Los resultados fueron sensibilizados por el tamaño del efecto del proyecto sobre las variables de beneficios (volumen monetario de los refuerzos y número de solicitudes de refuerzo gestionadas) y por variaciones en el costo total del proyecto. En el escenario conservador se han aplicado valores menores de efectos del programa, junto a costos de inversión y mantenimiento mayores: la TIR resultante fue de 12%, el VPN fue US\$24.000, mientras que en el escenario favorable, con efectos mayores en cuanto a impacto sobre la reducción de refuerzos y costos de inversión más reducidos, la TIR resultante fue de 19,9% y el VPN US\$ 3.688.000 (ver enlace electrónico opcional #2a y 2b).

II. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El programa se financiará con un préstamo de inversión. El costo total asciende a US\$15 millones, de los cuales US\$12 millones serán financiados por el Banco con cargo a los recursos del Capital Ordinario, y la diferencia será financiada con aporte local. El Cuadro 2 describe el presupuesto por componente, y se encuentra el presupuesto detallado en el [enlace electrónico requerido #1](#).

Cuadro 2. Costos del programa

COMPONENTES	BID	Aporte Local	Total
Componente 1. Fortalecimiento del Órgano Rector de la Gestión Económico-Financiera	1.542.500	480.550	2.023.050
Componente 2. Fortalecimiento de Sistemas de Información y Gestión en Organismos Estatales	9.014.798	2.235.738	11.250.536
Administración del Proyecto	967.087	283.712	1.250.799
Equipo de Gestión	874.387	233.712	1.108.099
Auditorías	-	50.000	50.000
Evaluaciones (intermedia, final e impacto)	92.700	-	92.700
Imprevistos	475.615	0	475.615
Total	12.000.000	3.000.000	15.000.000

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación de acuerdo con las “Política de Salvaguardias Ambientales del Banco” (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como Categoría “C”.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.3 El MEF ha tenido una amplia y positiva experiencia como OE de operaciones con el Banco³⁷; el último SECI realizado en Noviembre de 2013 concluyó que dispone de una capacidad institucional satisfactoria y de riesgo bajo para la ejecución de proyectos financiados por el Banco (ver Anexo III).

D. Otros Riesgos

- 2.4 Se realizó un taller de evaluación y gestión de riesgos siguiendo la metodología del Banco, con participación del MEF y AGESIC³⁸. En el mismo, se identificaron tres riesgos considerados medios y tres bajos. Los medios se relacionan con: (i) eventual escaso interés de organismos estatales de participar del programa; (ii) debilidades en la coordinación interinstitucional entre el Ejecutor y los organismos participantes en el programa; y (iii) la dificultad para retener los profesionales y técnicos involucrados en el mantenimiento informático y la gestión operativa de las nuevas soluciones tecnológicas. Para mitigarlos, se prevén las siguientes acciones: (i) actividades de difusión y sensibilización en organismos estatales, combinadas con incentivos de parte del MEF a los organismos que presenten propuestas presupuestales fundamentadas en datos de costos y cantidad de prestaciones; (ii) firma de convenios de participación en el programa con los organismos beneficiarios; y (iii) creación de equipos de apoyo informáticos, realización de capacitaciones y elaboración de protocolos;

³⁷ Actualmente es ejecutor de los préstamos de Reforma de la Gestión Aduanera (1894/OC-UR); Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria (2085/OC-UR); y Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del MEF (2792/OC-UR).

³⁸ Las Matrices de Registro, Evaluación y Mitigación de los Riesgos del Programa contienen el detalle del análisis de riesgos del programa y el respectivo Plan de Mitigación (a ser revisados anualmente).

asimismo, se preverán recursos financieros para la tercerización de las acciones de mantenimiento de los sistemas de información que se implementarán en el marco del programa³⁹. Los riesgos considerados bajos son: (i) cambio en la prioridad política del proyecto ante el cambio de autoridades gubernamentales en 2015⁴⁰; (ii) resistencia a la adopción de los productos del programa por los usuarios; y (iii) eventual dificultad de coordinación interinstitucional entre MEF y AGESIC.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario será la República Oriental del Uruguay y el MEF será el único OE, que actuará a través de la UPN, con apoyo de la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP) del MEF.
- 3.2 El programa estará a cargo del director de la UPN, quien ejercerá como director del programa, y será apoyado en los aspectos técnicos y de coordinación operativa, por un coordinador técnico, quien podrá ser contratado con recursos del préstamo. El director, con el apoyo del coordinador técnico, será responsable de la conducción incluyendo la interlocución con el Banco, solicitar desembolsos, proponer las contrataciones y adquisiciones, informar sobre el uso de los recursos, y remitir al Banco los Planes Operativos Anuales (POA), Planes de Adquisiciones (PA) e informes de progreso. El coordinador técnico contará con el apoyo de: (i) dos Profesionales para el apoyo de la ejecución del Componente 1 del programa; (ii) consultores que actuarán como gerentes de los proyectos de asistencia técnica a los organismos (Componente 2); y (iii) un Responsable de Planificación y Monitoreo del Programa.
- 3.3 El director será apoyado en los aspectos administrativos, contables, financieros y de adquisiciones por la UCP⁴¹. La UCP estará integrada como mínimo por un especialista administrativo-financiero y uno en adquisiciones, que serán financiados con recursos del préstamo. Para beneficio del programa, se podrá contratar en forma directa a consultores que desempeñaron similares funciones en la UCP para proyectos recientes del MEF, a efectos de aprovechar los conocimientos y experiencia adquiridos. Siendo una unidad de pequeña dimensión, el MEF fijará los mecanismos de control interno pertinentes.

³⁹ Cabe señalar que la responsabilidad de mantenimiento y gestión operativa de las soluciones tecnológicas financiadas por el programa serán de las instituciones beneficiarias ya que el préstamo cubrirá los solo su diseño y puesta en marcha. De acuerdo con información provista por el MEF, los organismos de la Administración disponen de recursos suficientes para mantener sus sistemas de información y éstos eventualmente serán suplementados por el MEF por concepto de estos nuevos aplicativos.

⁴⁰ Al respecto cabe señalar que en las programas de gobierno presentados por los candidatos presidenciales existen coincidencias relacionadas con mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto público a ser apoyada por este programa, por lo que se consideró este riesgo bajo.

⁴¹ La UCP es una unidad del MEF dependiente de la Unidad de Relacionamento con los Organismos Multilaterales, que brinda servicios de gestión administrativa, de adquisiciones y financiero-contable a los distintos proyectos con financiamiento externo que ejecuta el MEF. La UCP cuenta con conocimiento y experiencia en administración de proyectos con financiamiento BID: préstamos 1690/OC-UR, 2085/OC-UR, y 2792/OC-UR.

- 3.4 La AGESIC fungirá como organismo asesor del OE apoyándolo en: (i) asegurar la coherencia de la asistencia técnica a los organismos participantes con las políticas y normas de gobierno electrónico, y el aprovechamiento de los activos informáticos del Estado, (ii) la elaboración de los pliegos, (iii) la selección de los gerentes de proyecto (Componente 2); y (iv) el seguimiento de los proyectos de asistencia técnica. Se firmará un convenio de colaboración entre MEF y AGESIC.
- 3.5 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ARF) establecen el marco de gestión financiera y de planificación, al igual que de supervisión y ejecución de adquisiciones que se aplicarán para la ejecución del programa. En el Reglamento Operativo del Programa (ROP) se establecerán las funciones y responsabilidades en el proceso de coordinación, la estructura de supervisión técnica y fiduciaria, y la frecuencia y contenido mínimo de los informes de monitoreo.
- 3.6 El desarrollo de las actividades del programa seguirá una programación instrumentada a través del [Plan de Ejecución Plurianual](#) (PEP) (el cual contiene el detalle para la ejecución de la totalidad del programa). Su revisión anual se plasmará en el respectivo POA. El PEP deberá ser modificado cada año teniendo en cuenta el avance real del programa. Las revisiones anuales del PEP y del POA deberán ser remitidas al Banco para aprobación.
- 3.7 **Adquisición de obras, bienes y servicios distintos a consultoría y servicios de consultoría.** Las adquisiciones financiadas total o parcialmente con recursos del Banco, serán realizadas de acuerdo con las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9). Está prevista una contratación directa por un monto aproximado de US\$20.000 para la actualización del sistema GEMAP, que se justifica por razones de continuidad natural de servicios prestados con anterioridad (Documento GN-2350-9, Párrafo 3.10.a). El Plan de Adquisiciones ([PA](#)) contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante la ejecución, así como los procedimientos aplicados por el Banco para su examen.
- 3.8 **Auditorías.** Los servicios de auditoría externa serán provistos de acuerdo a lo establecido en los ARF. Dentro de los 120 días del cierre del ejercicio fiscal, el OE presentará al Banco los estados financieros auditados anuales consolidados del programa. El último estado financiero auditado se presentará dentro de los 120 días siguientes de la fecha estipulada para el último desembolso de la operación.
- 3.9 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del programa: la presentación al Banco de las siguientes evidencias por el OE: (i) la designación del coordinador técnico del programa; y (ii) la puesta en vigencia del ROP en los términos aprobados por el Banco.**

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.10 **Seguimiento por parte del OE.** Entre otros se utilizarán los siguientes documentos: (i) MdR; (ii) [PEP](#); (iii) POA; (iv) [Plan de Monitoreo y Evaluación \(PME\)](#); (v) [PA](#); (vi) Matrices de Riesgo, (vii) [Plan de Desembolsos](#); y

(viii) Informes de Monitoreo del Progreso (PMR). El OE enviará informes semestrales de avance para la revisión del Banco.

- 3.11 **Seguimiento por parte del Banco.** Se realizarán misiones de supervisión o visitas de inspección, dependiendo de la importancia y complejidad de la ejecución, siguiendo el cronograma definido en el PEP. A los efectos del seguimiento, el Banco utilizará el sistema PMR, que recoge la estimación de los desembolsos y del cumplimiento de metas físicas y resultados.
- 3.12 Se realizará anualmente al menos una reunión conjunta con el OE y el Banco, para discutir, entre otros aspectos: (i) el avance de las actividades identificadas en el POA; (ii) el nivel de cumplimiento de los indicadores establecidos en la MdR; (iii) el POA para el año siguiente; y (iv) el PA para los próximos 12 meses y las posibles modificaciones de las asignaciones presupuestarias por componente.
- 3.13 **Evaluación.** Para realizar la evaluación del programa se utilizará la MdR y el PME. El programa tiene previsto realizar una evaluación intermedia, una final y una de impacto que abarquen los aspectos técnicos, administrativos y financieros. La intermedia se realizará al alcanzar por lo menos el 40% de los desembolsos o hayan transcurrido dos años y medio de la ejecución (lo que ocurra primero). Esa evaluación tendrá como principales objetivos revisar el avance de todas las actividades programadas para ese momento, las posibles desviaciones ocurridas, las causas de éstas y proponer medidas correctivas a ser aplicadas, además de verificar los productos intermedios generados, la ocurrencia de los riesgos previstos en la matriz correspondiente y la aplicación de las medidas para mitigarlos. La evaluación final se realizará cuando los desembolsos alcancen al menos un 90% del total, y sus objetivos serán verificar el avance en el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los resultados esperados y la generación de los productos por componente.
- 3.14 La evaluación de impacto se realizará en el primer semestre de 2021⁴² y medirá el impacto de las intervenciones relacionadas con la calidad de la presupuestación con base en estimaciones de costos y metas de producción de los servicios, y la mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos presupuestales, evidenciada en la reducción de los montos de refuerzos y de recursos no ejecutados. Se utilizará la metodología de diferencia en diferencias para evaluar el impacto de fortalecimiento de las capacidades para la gestión de la información. La metodología de diferencia en diferencias compara el cambio en la variable de interés en el grupo de tratamiento antes y después de la intervención con el cambio de esa variable en un grupo de control. Al comparar sólo los cambios se controla tanto por las características observables como inobservables que no varían en el tiempo. El cambio en el grupo de control es una estimación del contrafáctico, es decir, de lo que habría ocurrido en el grupo de tratamiento si no hubiera habido ninguna intervención.

⁴² Esto responde a que el Indicador de Impacto No.1 requiere para su verificación que esté formulado el presupuesto quinquenal 2020-2024, el cual será formulado y aprobado en el segundo semestre de 2020; por ello, la evaluación de impacto se prevé para 2021.

- 3.15 La evaluación se realizará en 2 niveles: a nivel de la unidad ejecutora y a nivel de la solicitud de refuerzo presupuestal. El universo se compone por 196 unidades ejecutoras, que en 2013 remitieron al MEF 253 solicitudes de modificación en su presupuesto. Las unidades ejecutoras que no participen en el programa compondrán el grupo de control y las unidades ejecutoras que sean intervenidas compondrán el grupo de tratamiento.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		Préstamos a países pequeños y vulnerables.		
Metas regionales de desarrollo				
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		Sistemas financieros públicos implementados o mejorados (presupuesto, tesorería, contabilidad, deuda e ingreso).		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2626	Mejorar la gestión presupuestal y consolidar la gestión por resultados.	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2756-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2014.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		8.1		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		7.8	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		2.4		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		2.4		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0		
4. Análisis económico ex ante		7.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		0.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		0.0		
4.4 Supuestos Razonables		1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		9.5	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5		
5.2 Plan de Evaluación		7.0		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/PDP)		Sí	Administración financiera: (i) Presupuesto, (ii) Tesorería y (iii) Control externo. Adquisiciones y contrataciones: (i) Sistema de información y (ii) Método de compra.	
No-Fiduciarios				
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género		Sí	Se incluirá un enfoque de género en los sistemas que cuantifican los servicios prestados y las demandas potenciales por los servicios. De la misma forma, se tendrá en cuenta esta dimensión en las capacitaciones de recursos humanos de las Unidades Ejecutoras que participen de la intervención.	
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

El Documento plantea que el problema principal es que la toma de decisiones para la asignación y ejecución del presupuesto carece de suficiente información de apoyo. Como consecuencia de esta carencia de información, las previsiones presupuestarias no se adecúan a las necesidades financieras y el Gobierno se ve obligado a otorgar "refuerzos" para complementar la asignación de ciertos programas, lo que conlleva costos financieros.

Para resolver estos retos se propone una operación que busca mejorar la eficiencia de la gestión de recursos presupuestales mediante la generación de información a nivel de cada organismo estatal y su incorporación en la toma de decisiones presupuestarias.

La Matriz de Resultados presenta una lógica vertical en la que los proyectos de mejora de la gestión presupuestaria y el fortalecimiento del órgano rector conducen a propuestas mejor sustentadas (particularmente en términos de costos y metas). Esto, a su vez, conduce a menores refuerzos y menor subejecución.

El Plan de Monitoreo y Evaluación propone la realización de una evaluación con la metodología de diferencias en diferencias.

MATRIZ DE RESULTADOS

El Programa contribuirá a mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos presupuestales. Esto se logrará por medio del fortalecimiento de la gestión de la información en el ciclo presupuestal, lo cual comprende: (i) generación –a nivel de cada organismo estatal- de la información necesaria para apoyar la formulación y ejecución del presupuesto; y (ii) incorporación de esta información -tanto a nivel de los organismos estatales como del MEF- en los procesos de toma de decisiones de asignación y ejecución presupuestaria.

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
IMPACTO ESPERADO: Eficiencia en la gestión de los recursos presupuestales mejorada.							
1.Presupuesto no ejecutado del total del presupuesto nacional	Porcentaje	5,5	2013	4,5	2019	Rendición de Cuentas y balance de Ejecución Presupuestal – Anexo Informe económico financiero.	El indicador refiere al porcentaje no ejecutado del presupuesto al final de cada ejercicio fiscal, de los organismos de la Administración Central y del Artículo 220, más los subsidios y créditos diversos. Existe evidencia que muestra una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, y un menor nivel de desviación entre el gasto presupuestado y el gasto ejecutado, así como un menor nivel de refuerzos, en los países de América Latina. Fuente: Cálculos 2007-2013 de PRODEV-ICS en base a datos del relevamiento de PRODEV para la Evaluación de los Sistemas País de Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe. Ver Enlace Opcional 10 Correlación entre Desarrollo de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera y los niveles de subejecución del presupuesto.
2.Refuerzo presupuestal anual en relación al presupuesto aprobado al inicio del año	Porcentaje	18	Prom 2012-2013	9	Prom 2017-2018	Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Anual. Informe Económico Financiero. Refuerzos otorgados al rubro Funcionamiento (excluidas las remuneraciones y las	Los refuerzos presupuestales son aquellos incrementos autorizados por el MEF, en el transcurso del año fiscal, a los presupuestos originalmente aprobados por el Parlamento para dicho año. Se compararán los promedios del 3er y 4º año de gobierno ya que el porcentaje de refuerzos

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
en el rubro Funcionamiento en organismos de la muestra reducido ¹						inversiones) al amparo del Art. 41 de la Ley N° 17.930. Fórmula: Valor promedio del siguiente ratio en los años 3° y 4° del gobierno, (2017 y 2018): \$ Refuerzo Funcionamiento otorgados a participantes X 100 / Presupuesto Funcionamiento aprobado a participantes	aumenta a medida que se aleja del inicio del período de gobierno; de este modo se están tomando años comparables. Los organismos considerados para calcular la línea de base son: DNA, DGI, MI, ANEP, INAU y ASSE. Fueron elegidos para este indicador en función de su rol estratégico como proveedor de bienes y servicios y su importancia en las solicitudes de refuerzo presupuestal. Asimismo, estos organismos cumplen con los demás criterios establecidos para ser seleccionados como posibles beneficiarios del programa (ver POD).

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO ESPERADO 1: Información necesaria para apoyar la formulación y ejecución del presupuesto mejorada ²									
1.1. Índice de desarrollo de los sistemas de información sobre gestión de servicios mejorado.	Valor Índice	4,6	2014			5,8	2020	Informe de AGESIC sobre la Encuesta de Madurez a ser realizada en 2020	Niveles definidos por AGESIC El ámbito de cobertura del Indicador es la totalidad de los organismos participantes en el programa, los cuales serán evaluados al incorporarse al

¹ La línea de base y metas de los indicadores fueron calculados en base a la muestra de organismos y serán recalculados una vez definidos los 10 organismos beneficiarios.

² La línea de base y metas de los indicadores fueron calculados en base a la muestra de organismos y serán recalculados una vez definidos los 10 organismos beneficiarios

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
									<p>programa. La línea de base refiere solo a los 6 organismos de la muestra. La meta es que todos los participantes vean mejorado su valor índice en un 25%.</p> <p>Se consideró que este índice es adecuado como indicador del Resultado Esperado, ya que su confección contempla:</p> <p>(i) la disponibilidad de un catálogo de servicios;</p> <p>(ii) la disponibilidad de sistemas de información para dar seguimiento a las metas de producción; y</p> <p>(iii) procesos para garantizar la calidad de los indicadores de seguimiento. Ver enlace electrónico opcional No. 3.</p>
RESULTADO ESPERADO 2: Información incorporada a los procesos de toma de decisiones de asignación y ejecución presupuestaria ³									
1.2. Porción de las propuestas presupuestales, enviadas al MEF, que se encuentran sustentadas y	Porcentaje	0	2014			30	2019	Informe de UPN con información del Sistema SPA a partir de la fundamentación de las propuestas.	Al inicio de cada año fiscal cada entidad de la administración pública presenta al MEF su propuesta de ajuste al presupuesto que tenía

³ La línea de base y metas de los indicadores fueron calculados en base a la muestra de organismos y serán recalculados una vez definidos los 10 organismos beneficiarios

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
explicitadas a partir de estimaciones de costos y metas de producción y prestación de servicios								<p>Fórmula: $(E_1 + E_2 + \dots + E_6) / 6$</p> <p>$E_1$= porcentaje del monto del presupuesto solicitado por la entidad 1 sustentada en estimaciones de costos y la cantidad de bienes y servicios a ser provistos.</p> <p>6= Número de entidades de la muestra</p>	<p>previsto para este año de acuerdo a la Ley del Presupuesto Nacional para el quinquenio.</p> <p>El indicador refiere a la porción del presupuesto incremental solicitado por las entidades de la muestra (DNA, DGI, MI, ANEP, INAU y ASSE) al MEF para ser incluido en la Ley de ajuste anual del presupuesto (Ley de Rendición de Cuentas) que consideró estimaciones de costos y metas de producción y prestación de servicios en sus cálculos. De este modo, el Indicador refleja la incorporación de la información al proceso de toma de decisiones de asignación presupuestaria.</p> <p>Aunque uno de 6 organismos de la muestra relevados por la Encuesta de AGESIC afirma disponer de información de costos de productos, ésta no es presentada en sustento de las solicitudes presupuestales remitidas al MEF.</p>
1.3. Porción de las	Porcentaje	0	2014			30	2019	Anexo del Proyecto	Igual que el indicador

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
propuestas presupuestales, enviadas al MEF, que consideran estimaciones de demanda de servicios en su formulación, cuando corresponda.								de Ley de Presupuesto y Rendición de Cuentas. Informe de Fundamentación del Articulado (MEF). Línea de Base, a través de informe interno de la UPN del MEF. Fórmula: $(E_1 + E_2 + \dots + E_6) / 6$ E ₁ = porcentaje del monto del presupuesto solicitado por la entidad 1 sustentada en estimaciones de la demanda de bienes y servicios a ser provistos. 6= Número de entidades de la muestra	anterior, este se refiere a la porción del presupuesto incremental solicitado por las entidades de la muestra (DNA, DGI, MI, ANEP, INAU y ASSE) al MEF para ser incluido en la Ley de ajuste anual del presupuesto (Ley de Rendición de Cuentas), que consideran estimaciones de demanda de servicios (en el caso de que la entidad sea prestadora de servicios públicos). De este modo, el Indicador refleja la incorporación de la información al proceso de toma de decisiones de asignación presupuestaria.

PRODUCTOS

Producto	Unidad de medida	Línea de base 2014	2015	2016	2017	2018	2019	Meta final	Fuente/ Medio de verificación
COMPONENTE 1: Fortalecimiento del Órgano Rector de la Gestión Económico-Financiera									
1.1 Instructivos conteniendo reglas y estándares para la presentación de información por parte de los organismos estatales, emitidos	Instructivos	0	1	1	1	1		4	

Producto	Unidad de medida	Línea de base 2014	2015	2016	2017	2018	2019	Meta final	Fuente/ Medio de verificación
1.2 Sistema que articule información de la ejecución económico-financiera con la producción física y los costos de servicios de los organismos, desarrollado e implementado	Sistemas	0		1				1	
1.3 Servicios de interoperabilidad publicados en la plataforma de AGESIC que posibilitan acceso a sistemas de información y gestión de otros organismos	Servicios	0		2	3	4	6	15	
1.4 Protocolos para los procesos de análisis y apoyo a la toma de decisiones de la UPN respecto a la asignación y re-asignación de recursos elaborados y distribuidos a los organismos estatales	Manuales	0		1	1	1		3	
1.5 Índice de calidad de la información de sustento de solicitudes de modificaciones presupuestales durante el ejercicio fiscal, diseñado y difundido a las entidades ⁴	Índice	0	1					1	Informe de consultoría con la metodología, difundido por MEF-UPN y enviado al Banco
1.6 Funcionarios de órgano rector que participan en el plan de gestión del cambio y capacitación	Funcionarios	0	10	10	10	10	10	50	
1.7 Estrategia de difusión del Programa elaborada	Informe	0	1					1	Informe de consultoría
COMPONENTE 2: Fortalecimiento de Sistemas de Información y Gestión en Organismos Estatales									
2.1 Proyectos de mejora de gestión presupuestaria y de la información en	Proyectos	0		1	2	3	4	10	Habrà una evaluación

4

La metodología para la elaboración del Índice contemplará al menos los siguientes criterios: (i) oportunidad de la solicitud de modificación presupuestal; (ii) completitud de la información aportada; (iii) consideración de fuentes alternativas de financiamiento; (iv) consideración de estimaciones de costos; (v) consideración de estimaciones de demanda; y (vi) basado en informaciones generadas por sistemas de gestión interna, entre otros. Con recursos del programa se desarrollará la metodología de este Índice, en Semestre I-2015.

Producto	Unidad de medida	Línea de base 2014	2015	2016	2017	2018	2019	Meta final	Fuente/ Medio de verificación
organismos participantes aprobados, ejecutados y evaluados									externa final para cada proyecto
2.2 Herramientas metodológicas para el análisis de datos y apoyo a la toma de decisiones desarrolladas y disponibles	Herramientas	0		1	1	1	2	5	
2.3 Funcionarios de entidades capacitados en el uso de las nuevas herramientas y metodologías de trabajo	Funcionarios	0	20	20	20	20	20	100	
2.4 Estudios relacionados a procesos de mejora de gestión y al uso de información en procesos decisorios realizados	Informes	0		1	2	1	2	6	
2.5 Talleres de intercambio de mejores prácticas realizados	Documentos	0	1	1	1	1	1	5	

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Uruguay

PROYECTO N° UR-L1098

NOMBRE: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

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

I. Contexto fiduciario del país

- 1.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios establecidos para el presente programa se fundamentan en evaluaciones realizadas en Uruguay en los años 2005, 2008 y 2011, y en la evaluación institucional del Organismo Ejecutor (OE), el MEF, realizada en noviembre de 2013, mediante la aplicación del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional. Cabe indicar que el MEF ha tenido bajo su cargo los Préstamos 1690/OC-UR (Programa para la creación de la Oficina de Gestión de Deuda), 2085/OC-UR (Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria), 2792/OC-UR (Programa de Capacitación Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas), y 3161/OC-UR (Programa de Modernización de la Gestión Financiera).
- 1.2 El riesgo fiduciario del Uruguay es considerado bajo, es decir que la probabilidad de que los fondos públicos o de donantes sean utilizados para fines no autorizados, es menor. En general, la administración financiera pública en Uruguay es considerada como responsable y transparente. Por lo que concierne a las adquisiciones públicas, si bien el país cuenta con un marco jurídico e institucional reconocido y una buena base legal, existen oportunidades de mejora relacionadas al aumento de efectividad y la reducción de costos. Diversos estudios realizados indican que la corrupción no es percibida como un problema. El país, por lo inherente a adquisiciones, es considerado de “riesgo medio”.
- 1.3 El Programa tiene un costo total de US\$15 millones, de los cuales comprenden una inversión de US\$12 millones con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y US\$3 millones con contrapartida local. El prestatario y garante de la operación será la República Oriental del Uruguay y el OE será el MEF, que cuenta con una estructura administrativo-financiera, cuyo equipo de profesionales será responsable por la administración de los recursos de la operación, así como de gestionar el oportuno financiamiento de los aportes de contrapartida local.

II. Contexto fiduciario del OE

- 2.1 Desde el punto de vista de la gestión financiera y administración de las adquisiciones, el OE es considerado de riesgo “bajo”.
- 2.2 Según los resultados del análisis institucional del préstamo 3161/OC-UR, realizado en noviembre de 2013, los aspectos más destacables son los siguientes:

- a. En materia de administración y contabilidad financiera, el MEF se rige por procedimientos claros establecidos en normas legales y reglamentarias cuya aplicación se realiza bajo controles internos y externos estrictos previstos por la ley, lo cual si bien apareja escasa celeridad burocrática, atenúa los riesgos por debilidades del Sistema de Control Interno.
 - b. El MEF posee una consolidada experiencia previa en materia de compras y contrataciones según normativas BID, y se ha desempeñado adecuadamente bajo ambas modalidades de revisión (ex-ante y ex-post).
 - c. El personal del OE cuenta con buena experiencia en procesos de adquisiciones del BID.
 - d. El OE está habilitado para el uso de la modalidad de revisión ex-post en adquisiciones hasta el límite inferior de las Licitación Pública Internacional (LPI).
 - e. Sus procesos y el ambiente general de controles internos son considerados adecuados.
 - f. El ejercicio de Gestión de Riesgos de Proyectos (GRP), efectuado recientemente con el personal del equipo ejecutor, no identificó riesgos fiduciarios.
- 2.3 El uso de los Sistemas Nacionales con los que operaría el proyecto serían los siguientes:
- a. Presupuesto, el proyecto y sus correspondientes créditos deberán estar incluidos en el Presupuesto quinquenal 2015-2020;
 - b. Tesorería, se utiliza la Cuenta Única Nacional y para los pagos, salvo que esté operativo el Banco Central como cuenta pagadora, se manejarán cuentas operativas en el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU);
 - c. Contabilidad y reportes financieros, el MEF es una de las entidades piloto donde se han probado procesos e implementado el SPI (Sistema de Gestión de Proyectos Internacionales), por tanto la contabilidad de este proyecto se llevará en dicho módulo, el cual está además integrado al de ejecución del gasto dentro del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF);
 - d. Control Externo, podrá ser efectuado por el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), organismo que cuenta con nivel de elegibilidad I.

III. Evaluación del riesgo fiduciario y acciones de mitigación

- 3.1 En virtud de lo anteriormente mencionado, el MEF se considera de riesgo bajo y sólo podría requerir de medidas de importancia menor para la mitigación de sus debilidades, que podrían constituir sugerencias para una administración eficiente y eficaz de los recursos del proyecto. Lo anterior, siempre tomando en cuenta que

el personal actualmente conformante de la UCP se mantenga como equipo administrativo-fiduciario de esta nueva operación.

IV. Aspectos a ser considerados en estipulaciones especiales a los contratos

- 4.1 Los siguientes aspectos deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:
- a. Tipo de cambio, para la rendición de cuentas en dólares se utilizará el mismo criterio de las operaciones 2792/OC-UR y 3161/OC-UR, esto es que para la conversión a dólares se utilizará el tipo de cambio vigente en el país del Prestatario en la fecha efectiva del pago del gasto en la moneda del país del Prestatario, según lo acordado preliminarmente con el Prestatario.
 - b. Estados financieros, se requiere su presentación al cierre de cada año (a partir del ejercicio 2015) y deberán estar auditados por el TCR o por una firma auditora aceptable para el Banco. Los auditores externos igualmente deberán informar sobre la Revisión de los Procesos y Solicitudes de Desembolso y la evaluación del sistema de control interno.
 - c. Cuenta bancaria, para el manejo de la operación se hará la apertura de una específica en el Banco Central del Uruguay (BCU).

V. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de las Adquisiciones

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

4.3 Ejecución de las Adquisiciones

- a. El Plan de Adquisiciones (PA) para los primeros 18 meses deberá ser dado de alta en el SEPA antes de iniciar las adquisiciones. El PA deberá ser actualizado por la UE con una frecuencia mínima de doce meses.
- b. La pertinencia del gasto, es decir los términos de referencia, especificaciones técnicas y presupuesto, es de responsabilidad del Jefe de Equipo de Proyecto, y necesita siempre de no-objeción previa, con respecto al inicio de la adquisición misma, y según criterios operacionales acordados.

4.4 Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría¹

- a. Los contratos generados y sujetos a LPI se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación satisfactorios para el Banco.

¹ Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes. Ver GN-2349-9, párrafo 1.1

- b. Sin perjuicio de lo indicado en las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9, párrafo 3.6), se podrá utilizar la contratación directa (CD) de insumos y servicios técnicamente simples y de menor valor económico (menor costo) hasta un máximo de US\$5,000, o equivalente.
- 4.5 Adquisición y Selección y Contratación de Consultores**
- a. Firmas Consultoras: se seleccionarán y contratarán según las Políticas del BID. Los llamados con publicidad internacional (valor mayor a US\$200.000) serán con modalidad de revisión ex-ante.
- b. Selección de los consultores individuales²: Debido a la necesidad de mantener la calidad en la gestión de la UCP, el OE podrá utilizar el método de la selección directa, de acuerdo con lo previsto en el numeral 5.4 de las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9), para seguir contando con los servicios de los consultores individuales que cuentan con experiencia específica previa en otros proyectos recientes del MEF.
- 4.6 Capacitación:** En el contexto del párrafo 3.6 del documento GN-2349-9, se podrá utilizar la CD cuando el valor individual de cada adquisición sea inferior de US\$4,000. Para montos mayores del valor indicado la adquisición se realizará preferentemente con los métodos competitivos pertinentes.
- 4.7 Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo:** No se prevé financiamiento retroactivo o reconocimiento de gastos a cargo de la contrapartida local.

Cuadro 1. Montos Límites (miles US\$) aplicables para Uruguay

Obras	Bienes ³	Consultoría
LPI	LPI	Publicidad Internacional
≥ 3.000	≥250	> 200

Para mayor información ver la [página web de adquisiciones del Banco](#)

- 4.8 Adquisiciones Principales.** Las adquisiciones de los primeros 18 meses están reflejadas en el Plan de Adquisiciones y no revisten complejidad técnica o de procedimientos que merezcan mención especial.
- 4.9 Supervisión de Adquisiciones**
- a. El método de revisión inicial es ex-post, sujeto a modificación mediante acuerdo que se reflejará en el PA. Las LPI y consultorías superiores a US\$200,000 serán en modalidad ex-ante.
- b. Los reportes de revisión ex-post no preverán visitas de inspección física⁴. Dado el bajo riesgo que representa el OE, estas son substituidas con una

² De acuerdo con la Sección V de la GN-2350-9 no se requiere del uso de lista corta ni se utiliza la SEPA.

³ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

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

verificación durante las revisiones ex-post de las constancias de entrega de los bienes a las dependencias beneficiarias. En falta de estas se procederá a la verificación física.

4.10 **Gestión Financiera**

- a. **Programación y presupuesto.** La demostración ante el BID de la asignación de los recursos de contrapartida local para el primer año de ejecución será presentada al Banco por el OE en oportunidad del cumplimiento de condiciones previas y luego en forma anual (hasta finales de febrero).
 - b. **Contabilidad y sistemas de información.** El Proyecto llevará su contabilidad dentro del nuevo módulo contable SPI, que está vinculado con el SIIF. Los créditos presupuestales se asignan y ejecutan a través del SIIF de la Contaduría General de la Nación (CGN), los compromisos y pagos relacionados con el Proyecto seguirán los procedimientos establecidos por la CGN.
- 4.11 Los Estados Financieros del Proyecto se emitirán en forma periódica, de acuerdo con las Normas Contables Aceptadas y serán auditados por el TCR en forma anual. Los estados financieros a presentar serán los siguientes: (i) estado de efectivo recibido y desembolsos efectuado; y (ii) estado de inversiones acumuladas y sus correspondientes notas explicativas. Asimismo, deberá incluirse el informe de revisión de los desembolsos del periodo y la carta de control de interno.
- 4.12 **Desembolsos y flujo de caja.** Para la ejecución de los fondos del Proyecto, a través de la Tesorería General de la Nación se deberá habilitar una cuenta especial en el BCU. Si a la fecha de comienzo de la ejecución del programa, el Banco Central de la República Oriental de Uruguay (BROU) permite realizar los pagos directamente al beneficiario (cuenta pagadora), los mismos se realizarán directamente de la misma; en caso contrario, se deberá abrir una cuenta bancaria operativa en el BROU a efectos de poder movilizar los recursos del Proyecto.
- 4.13 La modalidad de desembolsos será la de anticipos basado en las necesidades reales de liquidez y sustentadas en una adecuada proyección financiera. Preferentemente estos anticipos se harán en forma semestral, una vez que se haya hecho la rendición de cuentas de por lo menos el 80% de los montos anticipados. Junto con cada solicitud de desembolso se deberá adjuntar las planillas de planificación financiera y la conciliación de fondos. Para procesar todo desembolso se utilizará el mecanismo electrónico del e-Disbursement. El tipo de cambio acordado para convertir los pagos en moneda local u otras monedas a US\$ será el del día anterior de pago al beneficiario.
- 4.14 **Control y auditoría interna.** De acuerdo con lo establecido en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, el TCR debe hacer la intervención preventiva de todos los gastos relacionados con la ejecución del Proyecto. Complementariamente y según la normativa legal vigente, el MEF es un OE que está bajo el control de la Auditoría Interna de la Nación.

- 4.15 **Control externo e informes.** El control externo será realizado por el TCR (Sistema Nacional), o en su defecto por una firma de auditoría privada calificada por el Banco. Los informes de la auditoría financiera deberán presentarse anualmente durante la etapa de desembolso, hasta el 30 de abril, bajo las Normas Internacionales de Auditoría o las normas emitidas por el Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, según corresponda. Los términos de contratación serán acordados mediante carta acuerdo de servicios o contrato, entre el OE y el TCR o firma privada, lo que corresponda.
- 4.16 **Plan de supervisión financiera.** El plan de supervisión financiera considera los siguientes aspectos:
- a. Participación en el taller de arranque definido por el equipo de proyecto, realizando una breve presentación de los aspectos fiduciarios más relevantes.
 - b. Revisión de las condiciones previas de carácter financiero (sistema de gestión financiera y de control interno, acuerdo para la auditoría, demostración de asignación presupuestal de los recursos).
 - c. Revisión del Planes Operativos Anuales y plan financiero inicial preparado por la unidad ejecutora como respaldo del primer anticipo a solicitar luego de la elegibilidad del programa y revisión de la planificación de desembolsos para los siguientes periodos.
 - d. Visitas financieras durante la ejecución del proyecto, donde se evaluarán los principales aspectos financieros y de control y manejo de archivos del Proyecto. La modalidad de revisión de los desembolsos será ex-post.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/___

Uruguay. Préstamo ___/OC-UR a la República Oriental del Uruguay
Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$12.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___de _____ de 20__)