

PERFIL DE PROYECTO (FACILIDAD SECTORIAL) UR-L1031

I. DATOS BÁSICOS

| | | | |
|--------------------------------|---|------|-----------|
| Título del proyecto: | Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria | | |
| Número del proyecto: | UR-L1031 | | |
| Equipo de país: | Jefe de equipo: Gerardo Reyes-Tagle (ICF/FMM); Roberto Cambor (ICF/FMM); Roberto Fernández (ICS/CUR); Pedro Farias y Marina Massini (ICF/ICS); Javier Beverinotti (Consultor, ICF/FMM); Ulises Guardiola (Consultor); Kevin McTigue (LEG/SGO) | | |
| Prestatario: | República Oriental del Uruguay | | |
| Organismo ejecutor: | Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) | | |
| Plan de financiamiento: | IDB: | US\$ | 2.105.000 |
| | Local: | US\$ | 300.000 |
| | Total: | US\$ | 2.405.000 |
| PTI/SEQ: | No califica | | |
| Fechas tentativas: | Aprobación: Tercer trimestre 2008 | | |

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

A. El Proceso de Modernización del Estado

- 2.1 Uno de los pilares estratégicos del proceso de Modernización del Estado iniciado en el 1995 en Uruguay es la modernización del sistema de administración financiera del sector público. Como todo sistema, la administración financiera está formada por diversos componentes que interactúan y se condicionan entre sí entre los que destacan el presupuesto nacional, el crédito público, el régimen de administración de fondos, la contabilidad pública, el sistema de control administrativo y la auditoría entre otros. De tales interrelaciones depende la eficiencia con la que el sistema en su conjunto alcanza los resultados propuestos por el Estado.
- 2.2 Por iniciativa del gobierno, en el contexto de la estrategia de modernización, se ha considerado inaplazable que las diferentes Agencias del Estado que tienen funciones transversales a todos los Sistemas de Administración Financiera se fortalezcan para estar a tono con las demás reformas y lograr la efectividad en la estrategia. Por esta razón se han identificado necesidades de actualización y mejoramiento de los procesos operativos del Tribunal de Cuentas de la República (TCR), la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y la Contaduría General de la Nación (CGN). De igual forma, se ha identificado la necesidad de institucionalizar y dotar de herramientas técnicas y tecnológicas una función de asesoramiento para las autoridades del MEF, en materia de formulación y gestión presupuestal.

B. Marco legal, situación y desafíos de los organismos de control y auditoría

- 2.3 La Ley 16.736 define a la administración financiera de la Administración Central como *el conjunto de normas y procesos administrativos que permiten la obtención de recursos públicos, su aplicación a los logros de los objetivos de la misma, a través de los organismos constitucionalmente competentes y, en general, todos los hechos, actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones de la Hacienda Pública*. Dicha administración está integrada por los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad y control interno. Su marco legal y regulador consta principalmente del texto ordenado de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), sus modificaciones y los instrumentos contables y presupuestarios complementarios.
- 2.4 **El control interno.** A pesar de que la Ley 16.736, así como diferentes normas hacen mención a controles internos, no existe en el sector público uruguayo, un cuerpo normativo en el cual se defina en qué consiste el sistema de control interno, quién es el organismo rector y quienes tienen responsabilidades para ejercerlo y para vigilar su cumplimiento. Las únicas menciones que hace el TOCAF al respecto señalan al MEF como el órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera de la Administración Central, debiendo conducir y supervisar la implantación y mantenimiento de los mismos. Asimismo, determina que el sistema de control interno de los actos y la gestión económico-financiero de las entidades incluidas en el Presupuesto Nacional estará encabezado por la Auditoría Interna de la Nación (AIN).
- 2.5 *La Auditoría Interna de la Nación* aparece como un órgano funcionalmente desconcentrado del Poder Ejecutivo, a través del MEF, que actúa con autonomía técnica en el desempeño de sus cometidos. La amplitud y diversidad de cometidos de la AIN, la ausencia de recursos técnicos en número suficiente y con dedicación exclusiva, la obsolescencia de su estructura organizacional¹ y la falta de capacitación, unido a la falta de planificación gerencial, han derivado en una acumulación de atribuciones sin determinación de prioridades y sin debate sobre el rumbo estratégico a seguir. Las actuaciones se limitaron a la administración central tanto por actuaciones de oficio como a solicitud de jerarcas.
- 2.6 Actualmente, en la AIN están vinculadas 152 personas de las cuales 46 se dedican al Sector Público. El resto del personal se ocupa de Cooperativas y del Sector Privado, en labores que no corresponden propiamente a la función profesional de auditoría interna. La estructura vigente presenta las siguientes debilidades: (i) su dependencia del MEF no asegura la objetividad con respecto a los entes bajo la órbita de dicho Ministerio; (ii) no disponen de un estudio técnico del cual se pueda concluir si su organización y tamaño es suficiente para el cumplimiento de sus cometidos; (iii) sus procesos operativos no están basados en tecnología, lo cual disminuye la efectividad y eficiencia de sus recursos; (iv) no existe una división de

¹ La estructura organizacional dispuesta en 1996 es obsoleta y no corresponde con la actual forma de organización la cual no ha sido aprobada hasta el momento por el Ejecutivo.

informática con la capacidad necesaria para elaborar funciones básicas²; (v) no disponen de una asesoría jurídica que pueda dar trámite a los asuntos internos; y vi) no tienen una dependencia dedicada a la capacitación; entre otras.

- 2.7 La *Contaduría General de la Nación* (CGN) es el órgano responsable del sistema presupuestario nacional en los aspectos técnicos y operativos, siendo responsable de conducir el Sistema Presupuestario Nacional, controlar la ejecución presupuestal y formular el proyecto de ley del Presupuesto Nacional, los Proyectos de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, concebidos como plan financiero integral, conteniendo la universalidad de los gastos y de los recursos tributarios, crediticios y provenientes de precios públicos, estimados para su financiación, en el marco de orientaciones, restricciones y prioridades de la política económica definida.
- 2.8 La CGN es una dependencia del MEF que tiene una estructura que se ha conformado a través del tiempo y las necesidades surgidas de sus cometidos. La estructura vigente presenta las siguientes debilidades: (i) no dispone de una definición precisa de las funciones y descripciones de cargos, así como para la ejecución de sus procesos; (ii) no disponen de un estudio técnico del cual se pueda concluir la razonabilidad en el tamaño y composición de su organización que sean suficientes para el cumplimiento de sus cometidos; (iii) la gestión se realiza en tiempo parcial y su personal no tiene dedicación exclusiva. Esto se vuelve más grave al no disponer de un plan de reposición del recurso humano que presenta un promedio de edad superior a los 40 años; (iv) salvo lo relacionado con el SIIF, los procesos no se apoyan en herramientas de tecnología que aseguren la precisión y capacidad oportuna de respuesta; (v) la CGN no cuenta con una Unidad desarrollada, dedicada a la formación y actualización de su personal; (vi) los Contadores centrales, funcionarios de la CGN, seleccionados mediante concurso, no son capacitados en forma sistemática sobre normas de control y actualización en materia de procedimientos; y (vii) el personal de la División de Sistemas requiere capacitación para estar en condiciones de apoyar el proceso de reingeniería del Sistema de Información. De manera especial se destaca la necesidad de definir a nivel tecnológico el modelo conceptual que reemplazará el actual SIIF, debido a que éste no atiende a cabalidad con todas las necesidades de los ejecutores del presupuesto nacional y no facilita los elementos necesarios para realizar un control eficiente de los egresos e ingresos, el seguimiento o previsiones proyectadas, la contabilización de los movimientos, etc. El PRODEV está apoyando un diagnóstico y plan de reingeniería del SIIF.
- 2.9 El **control externo**. El *Tribunal de Cuentas de la República* (TCR) es una institución de origen constitucional encargada del control externo de los actos y gestión económico-financiero del Estado. Su misión, definida en la Constitución, es vigilar “la ejecución de los presupuestos” y controlar “toda gestión relativa a la hacienda pública”. Verifica la conformidad de la gestión

² Entre las que destacan: a) planes estratégicos de tecnología; b) monitoreo de la ejecución de los proyectos; c) propuestas para la adquisición del software y capacitación en el mismo; d) desarrollo de los aplicativos imprescindibles para el buen funcionamiento de la oficina y actualizar la página Web.

financiera estatal a las reglas que la regulan, “haciendo observaciones” o “exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes”, o denunciando “todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad”. Posee potestades de control financiero externo. Por otra parte el TCR dentro de sus atribuciones ejerce el control preventivo de legalidad mediante el cual puede intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, al solo efecto de certificar su legalidad.³

- 2.10 La gestión del TCR se concentra en la Auditoría Financiera de la ejecución del Gobierno Central y el control preventivo de legalidad, así como de las rendiciones de cuentas. Las responsabilidades del TCR son complejas en atención a la gama de sus cometidos, y su efectividad es relativa, entre otros factores, por la deficiencia de recursos técnicos y tecnológicos. Si bien se han registrado mejoras, aún existen brechas pendientes. Por otro lado, existen estudios que reflejan el trabajo profesional del TCR, que aportan a la calidad en la rendición de cuentas, pero no es considerado modernamente suficiente para dar a conocer lo que realmente ha pasado con la administración de los recursos públicos. Asimismo, la Organización del TCR no responde a un análisis técnico de necesidades en el cual se consideren sus cometidos, el ámbito y los requerimientos de informar a la nación sobre su gestión.
- 2.11 El TCR no dispone de un informe a la Nación sobre el estado y funcionamiento del Control Interno en el ámbito nacional, no se ejecutan auditorías financieras que permitan emitir opiniones sobre estados financieros patrimoniales, en los cuales se incluyan los activos y pasivos reales y contingentes de la Nación, no se ejecutan auditoría para establecer la calidad de la medición de eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos o la medición independiente de las mismas y no se ejecutan auditorías especializadas como de medio ambiente. Además, los procesos internos del TCR deben adecuarse a prácticas modernas de administración pública en armonía con la modernización del estado. Esto implica disponer de un sistema de información apropiado para su gestión y la administración de sus operaciones. Finalmente, aunque se creó una Escuela de Auditoría Gubernamental, en la cual se dictan seminarios sobre temas de auditoría y gestión pública, todavía su gestión no está apoyada en un sistema de capacitación que mida los resultados y se articule con la evaluación del desempeño y sus recursos son insuficientes para atender un proyecto de capacitación que permita la formación de los auditores de acuerdo con los estándares profesionales generalmente aceptados.
- 2.12 La ausencia de reglamentación específica en el ámbito del control de la gestión del Estado, sumado a la falta de coordinación de las entidades de control, trajo como consecuencia una superposición de funciones entre el TRC, la CGN y la AIN que afecta la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus tareas.⁴ Es necesario trabajar en una propuesta de Normas Técnicas de Control Interno que sirvan como referente para que el sector público a nivel nacional, ajuste a la medida de sus

³ Esta atribución genera incertidumbre frente a la independencia del TCR quien después de haber aceptado la legalidad de una transacción, posteriormente debe auditarla.

⁴ Las normas vigentes establecen la coordinación entre el TCR y la AIN en la realización de sus auditorías.

cometidos sus diferentes sistemas de administración. Asimismo, se requiere actualizar la gestión de los organismos de control a las mejores prácticas y focalizar sus recursos en la mejor forma posible. Por tal motivo, se hace prioritario la elaboración de planes estratégicos para su fortalecimiento y sostenibilidad en el cual se consideren los aspectos mencionados anteriormente.

- 2.13 **Organismos relacionados con la gestión presupuestaria.** *La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)*, dependiente del Poder Ejecutivo, asesora en la formulación del proyecto de Ley del Presupuesto Nacional y colabora con la CGN en la preparación de dicho proyecto.⁵ Con apoyo del Banco⁶, la OPP está fortaleciendo sus sistemas de información y evaluación para mejorar la planificación y evaluación de resultados dentro del ciclo presupuestario; aumentando la eficiencia, la transparencia y la uniformidad de los procesos de compra del Estado y; mejorando los servicios que presta el Estado al ciudadano, utilizando las tecnologías de la información y comunicación a través de la creación de la institucionalidad que desarrolle las estrategias de gobierno electrónico.
- 2.14 *La Unidad de Presupuesto.* Durante los últimos años se ha ido integrando de manera informal en el MEF un grupo de trabajo que colabora en el análisis y decisiones sobre la formulación y gestión del presupuesto. Este grupo realiza funciones que son complementarias a las que realizan las demás entidades que participan en el proceso presupuestal (ver Anexo II), concentrándose en la calidad de las decisiones desde la estrategia política para la formulación y modificaciones al presupuesto. Con el fin de fortalecer y formalizar las tareas de este grupo de trabajo, el MEF ha propuesto la creación de una oficina especializada en materia presupuestal denominada Unidad de Presupuesto (UDP). Esta oficina operaría como coordinador entre la Asesoría macroeconómica del MEF, la OPP, la CGN, el TCR, los Organismos Ejecutores y los restantes Organismos involucrados en el proceso presupuestal. Entre las debilidades detectadas actualmente y a tener en cuenta en la creación de la UDP se encuentran: (i) falta de una estructura organizacional formalizada, que incorpore la definición de funciones y perfiles de cargos y defina la composición y demás recursos organizacionales; (ii) falta de definición de procesos y medios o herramientas para el cumplimiento de las funciones; y (iii) ausencia de medios de capacitación para el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de las responsabilidades.

C. Marco Estratégico y Lecciones Aprendidas

- 2.15 **La Estrategia del País en el sector.** La Ley de Presupuesto Quinquenal establece el concepto fundamental que el presupuesto es la expresión financiera del programa de gobierno. Esta definición representa la pauta que ha ido siguiendo el país en

⁵ Entre las funciones de la OPP se destacan: i) efectuar la evaluación técnica previa, durante y expost a la ejecución de los programas y proyectos del Presupuesto Nacional en términos de eficacia, eficiencia e impacto; ii) asesorar en la formulación de metas e indicadores de desempeño para la evaluación presupuestal; iii) evaluar la ejecución financiera del Presupuesto Nacional; y iv) evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados en base a los indicadores de desempeño y elaborar los estados demostrativos correspondientes para su incorporación en los proyectos de Ley de Rendición de Cuentas.

⁶ A través de las operaciones URL1021 y URL1027

términos de lo que implica el presupuesto, transitando desde una concepción tradicional hacia una concepción moderna dónde el presupuesto implica una planificación de los objetivos, metas, cantidad y calidad de recursos que permitirán llevar adelante el plan del Gobierno. Más específicamente, en dicha Ley se establecen elementos que se vinculan a esta operación como: (a) La transparencia en la generación y utilización de los recursos públicos; (b) El criterio de responsabilidad fiscal, que postula la coherencia entre el presupuesto y el programa financiero; (c) La realización de compromisos de gestión tendientes a mejorar la gestión pública; (d) El tratamiento de la deuda flotante y las compras del sector público; y (e) El ahorro como una herramienta de promoción de un mejor gasto.

- 2.16 **La Estrategia del Banco en el País.** Para el período 2005-2009 se identifica como una de sus áreas prioritarias la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal, entre las que resalta el apoyo en el fortalecimiento y mejora de la gestión de la administración central y la eficiencia del gasto público.
- 2.17 **Lecciones aprendidas.** El Banco en los últimos diez años ha apoyado el fortalecimiento de diversas Instituciones de control en varios países de la región, los cuales incluyen además de la Institución Superior de Auditoría a la función de Auditoría Interna y en algunos de ellos el Sistema Nacional de Control Interno. Entre ellos se encuentran los siguientes proyectos: Fortalecimiento de la Contraloría General de la República de Colombia (1243/OC-CO); Modernización de la Contraloría General de la República de Chile (1391/OC - CH); Modernización (gestión de auditorías Internacionales) del Tribunal de Cuentas en Uruguay (827/OC-UR); Modernización del Sistema de Control Gubernamental en Perú (ATN/SF-5599-PE); Modernización del Congreso Nacional y la Cámara de Cuentas en la República Dominicana (1258/OC-DR); Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Corte de Cuentas de Haití (ATN/SF-5996-HA) y Programa de modernización de la Contraloría General de la Republica de Nicaragua (NI-0160).
- 2.18 En Uruguay, el Banco viene acompañando, desde mediados de los noventa, el proceso de Reforma del Estado a través de operaciones como el Programa Sectorial de Reforma del Estado (UR-0090), el Programa de Modernización de la Gestión Pública (UR-0130), el Programa de Administración Tributaria y Gasto Público (UR-L1021), la Facilidad Sectorial de apoyo al gasto presupuestario (URL-L1027) y las cooperaciones técnicas: 996/OC-UR y ATN/MH-4628-UR; UR-T1014 financiada por el PRODEV.
- 2.19 El diseño del Proyecto propuesto para Uruguay tomó en cuenta las lecciones de los Programas en los párrafos anteriores, aunque muchos de ellos aún se encuentran en proceso de ejecución. Entre las principales lecciones consideradas se encuentran: (i) Establecer la existencia de condiciones para el apoyo político de los cambios como condición de la sostenibilidad de los productos a través del tiempo; (ii) Procurar que los usuarios de los productos tengan estabilidad y dedicación como base para el desarrollo de capacidad institucional; (iii) Incluir en los componentes de capacitación requerimientos para medir el desempeño académico y la asimilación como parte de la practica profesional; (iv) Asegurar que la

implementación de sistemas de información esté acompañado de un desarrollo paralelo en la infraestructura informática de las entidades sujetas a su vigilancia; (v) Verificar y reflejar en los componentes que los fortalecimientos son concordantes con los estándares internacionales adaptados a cada País.

- 2.20 **Antecedentes sobre evaluaciones de las entidades de control.** Las conclusiones de la Evaluación de la Responsabilidad Financiera del País (CFAA) realizada en 2005, hacen referencia a los Sistemas de Control Interno y de Auditoría Externa utilizados en Uruguay, los cuales se concentran mayoritariamente en los aspectos legales y de cumplimiento y no aseguran la eficacia y eficiencia de las operaciones del gobierno. Existe superposición en las funciones de control entre la Auditoría Interna de la Nación, los Contadores delegados, el Tribunal de Cuentas y la Contaduría General de la Nación lo que disminuye la eficacia del control. Asimismo, las Unidades de Auditoría Interna (UAI) no han sido desarrolladas suficientemente.
- 2.21 Por otra parte, a mediados de 2005 la Oficina DEV/FMR llevó a cabo una misión que se dirigió entre otros objetivos, a evaluar la calidad de los trabajos de auditoría de proyectos financiados por el Banco enfocada al TCR y a las Firmas de Auditoría Independiente. En relación con el desempeño del TCR la revisión selectiva de trabajos reveló deficiencias significativas en el enfoque y alcance de la auditoría, así como en la documentación de las pruebas de auditoría efectuadas. De igual forma el informe recomendó que se implementara un plan de acción que incluyera capacitación y recursos técnicos en todas las etapas del proceso de auditoría con énfasis en planificación basada en análisis de riesgo y en la documentación apropiada de las evidencias obtenidas en los exámenes de auditoría.
- 2.22 La presente facilidad acoge las recomendaciones de los dos informes mencionados anteriormente, los cuales guardan armonía con las observaciones y conclusiones de los Directores de las Entidades de control que se beneficiarán de los fortalecimientos planificados.
- 2.23 **Coordinación con otros organismos multilaterales o bilaterales.** Actualmente los organismos mencionados con anterioridad no cuentan con apoyo de otros organismos multilaterales o bilaterales.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos de las entidades públicas, así como la transparencia y confiabilidad de la rendición de cuentas por parte del gobierno a la sociedad, a través del fortalecimiento de los órganos de control del Estado.
- 3.2 El objetivo específico es contribuir al fortalecimiento institucional y al mejoramiento de procesos de gestión, del Tribunal de Cuentas de la República

(TCR), la Contaduría General de la Nación (CGN), la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y la Asesoría de Presupuesto (UDP) así como a la actualización del Control Interno a nivel nacional, para mejorar la calidad de las prácticas de administración pública y lograr sinergia de esfuerzos por parte de los Organismos de Control, al utilizar métodos homogéneos para evaluar el control.

- 3.3 Para el logro de los objetivos planteados se contemplan los siguientes componentes:

1. Actualización del Control Interno. (US\$ 170,000)

- 3.4 Este Componente tiene como objetivo elaborar una propuesta de Normas Técnicas de Control Interno, ajustadas a los estándares internacionales, que sirvan como referente para que el sector público a nivel nacional ajuste, a la medida de sus cometidos, sus diferentes sistemas de administración Interno. El componente se realizará a través de un trabajo conjunto entre las diferentes agencias con funciones de contralor, principalmente el TCR, la AIN y la CGN quienes mediante una mesa de trabajo, apoyados con un Consultor Internacional, examinarán en detalle la situación actual de la forma en que se ejercen controles, “el estado del arte” en los países de la región y las enseñanzas de sus procesos de cambio. De igual manera, los aspectos comunes y pertinentes que existen en la normatividad existente y que pueden conservarse.

2. Fortalecimiento Institucional de la AIN (US\$ 420,000)

- 3.5 El objetivo del componente es fortalecer la capacidad institucional, en términos de organización y procesos técnicos apoyados en tecnología de la AIN y optimizar los recursos de control mediante la coordinación apropiada con las demás Entidades que tienen funciones relacionadas. Entre las principales actividades a financiarse se encuentran: (i) plan estratégico de desarrollo y sostenibilidad; (ii) Manual de nueva estructura organizacional; (iii) diseño de sistema de información para el proceso de auditoria interna (SIAIC); (iv) adquisición de hardware y software para el SIAC; (v) manual de procedimientos; y (vi) Capacitación.

3. Fortalecimiento Institucional de la CGN (US\$ 440,000)

- 3.6 El objetivo del componente es fortalecer la capacidad institucional y los procesos operativos de la CGN mediante la actualización y/o diseño e implementación de herramientas técnicas y el diagnóstico de necesidades tecnológicas para el ejercicio de sus funciones, el mejoramiento de la capacidad profesional de los funcionarios de la CGN y la optimización de sus recursos, mediante la coordinación apropiada con las demás Entidades que tienen funciones relacionadas. Entre las principales actividades a financiarse se encuentran: (i) Plan estratégico de desarrollo y sostenibilidad; (ii) Manual de organización y funciones; (iii) constitución de unidad de auditoria técnica y tecnológica; (iv) manual de procedimientos; (v) diseño de sistema de capacitación; (vi) actividades de capacitación.

4. Fortalecimiento Institucional del TCR (US\$ 665,000)

- 3.7 El objetivo del componente es fortalecer la capacidad institucional, en términos de organización y procesos técnicos apoyados en tecnología del TCR y optimizar los recursos de control a su cargo, mediante la coordinación apropiada con las demás Entidades que tienen funciones relacionadas. Entre las principales actividades a

financiarse se encuentran: (i) plan estratégico y de desarrollo; (ii) anteproyecto de ley orgánica del TCR; (iii) diseño de nueva estructura organizacional; (iv) actividades de sensibilización a la sociedad sobre el rol del TCR; (iv) manual de auditoria integral y guías técnicas; (v) elaboración de sistema de capacitación; (vi) diseño e implantación de sistemas para la evaluación del desempeño.

5. Institucionalización de la UDP (US\$ 420,000)

- 3.8 El objetivo del componente es institucionalizar la UDP, como instancia asesora del MEF para apoyar las decisiones sobre preparación del presupuesto y seguimiento de la ejecución presupuestal. Para tales efectos, se apoyará la formalización de su estructura orgánica y el diseño e implantación de herramientas técnicas apoyadas en tecnología para el ejercicio de sus funciones, así como la capacitación de su personal en el uso de las herramientas desarrolladas. Entre las principales actividades a financiarse se encuentran: (i) familiarización con Mejores Prácticas Internacionales, (ii) proyecto de estructura organizacional; (iii) guías técnicas para la ejecución de procesos; (iv) aplicativo para el desarrollo de la función de la UDP, basado en tecnología y conectividad, compatible con otros sistemas (SIIF, SICE, SEV, etc) y (v) capacitación.

B. Costo y Financiamiento

- 3.9 El costo estimado de la operación es de US\$ 2.405.000 millones. El financiamiento con recursos del Banco sería equivalente a US\$2.105.000 millones que se financiarán a través de Capital Ordinario (CO). La contrapartida local en especie será de US\$ 300.000. El Programa financiará servicios de consultoría, actividades de capacitación, asistencia técnica y adquisición de equipo informático (software y hardware). A continuación se presenta el Cuadro de presupuesto consolidado. El período de ejecución sería de 39 meses.

CUADRO III-1: Presupuesto Consolidado en US\$

| COMPONENTES Y ACTIVIDADES | BID/OC | Local | Total |
|--|------------------|----------------|------------------|
| 1. Actualización del Control Interno | 120.000 | 50.000 | 170.000 |
| 2. Fortalecimiento Institucional de la AIN | 385.000 | 35.000 | 420.000 |
| 3. Fortalecimiento Institucional de la CGN | 405.000 | 35.000 | 440.000 |
| 4. Fortalecimiento Institucional del TCR | 625.000 | 40.000 | 665.000 |
| 5. Insitucionalización de la UDP | 380.000 | 40.000 | 420.000 |
| 6. Gerencia y Administración | 0 | 100.000 | 100.000 |
| 7. Costos Concurrentes | 90.000 | 0 | 90.000 |
| 8. Imprevistos | 100.000 | 0 | 100.000 |
| TOTAL | 2.105.000 | 300.000 | 2.405.000 |

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y Organismo Ejecutor

- 4.1 El Prestatario será la República Oriental del Uruguay. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Tribunal de Cuentas de la República serán los Organismos

Ejecutores del Programa, a través de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) que se creará antes del primer desembolso. La ejecución de las actividades del Programa involucra al Tribunal de Cuentas de la República, la Auditoría Interna de la Nación, la Contaduría General de la Nación y la Asesoría de Presupuesto (estas tres últimas dependencias del MEF). Dichos Organismos y Entidades operarán en forma coordinada, mediante la constitución de un Comité Coordinador del Programa (CCP), instancia que definirá las directrices del Programa a nivel estratégico, acompañando y efectuando el monitoreo del Programa.

- 4.2 Para el **seguimiento y evaluación** del Programa se tomarán en cuenta las metas y los indicadores de avance y de éxito que sean definidos entre el Banco y los órganos de control y auditoría, los cuales se presentan preliminarmente en el Marco Lógico (ver Anexo I). El seguimiento y la supervisión general se llevará a cabo con base a los planes anuales a ser elaborados para cada componente. El Ejecutor presentará la Banco informes semestrales de avance. Tres meses después de terminada la operación se preparará un Informe de terminación de Proyecto (PCR) donde se detallarán los resultados del proyecto y las lecciones aprendidas de su ejecución.

V. TEMAS SOCIALES Y DE MEDIO AMBIENTE

- 5.1 Esta operación no califica como orientada a la pobreza o a la promoción de la equidad social como se describe en el Documento del Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704). Dado que las actividades a ser financiadas en el marco del Programa se relacionan con los esfuerzos para modernizar la administración pública del país, no se espera un impacto directo en el medio ambiente. Sin embargo, en la medida que se estará apoyando el mejoramiento de la eficiencia de la gestión pública, el Programa tendría indirectamente un impacto social positivo. El documento ha sido enviado al CESI, para su revisión en los aspectos relacionados a acciones para mitigación de posibles impactos ambientales.

VI. ASPECTOS ESPECIALES

- 6.1 Uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta durante la ejecución está asociado al apoyo político directo, firme y continuo que requieren los fortalecimientos institucionales. Los procesos de fortalecimiento incluyendo la adopción de nueva tecnología informática de apoyo a los procesos de gestión, administración y control, generalmente originan resistencias naturales al cambio por parte de los funcionarios. A fin de mitigar este tipo de riesgo, el Programa prevé actividades tendientes a promover esquemas de mesas de trabajo para conseguir participación de los beneficiarios del fortalecimiento y el desarrollo de propiedad sobre los productos a obtener. Por otra parte, durante el proceso de ejecución se realizarán múltiples eventos de inducción y capacitación que reducirán incertidumbre y resistencia.

URUGUAY

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA (UR-L1031)

ANEXO I – MARCO LÓGICO

| Resumen Narrativo | Indicadores de Resultado | Medios de Verificación | Supuestos |
|---|---|---|--|
| <p>Objetivo</p> <p>Contribuir a mejorar la eficiencia en el control del uso de los recursos de las entidades públicas, así como la transparencia y confiabilidad de la rendición de cuentas por parte del gobierno a la sociedad, a través del fortalecimiento de los órganos de control del Estado.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Los Sistemas de Administración Financiera y otros Sistemas de Gestión Pública procesan con eficiencia, eficacia y transparencia los recursos públicos Aumenta la confiabilidad en la rendición pública de cuentas El sector público recibe valor agregado de las recomendaciones de los organismos de control y las adopta para el mejoramiento continuo. Mejora la percepción pública sobre el rol de los organismos de control Ahorro de recursos públicos como resultados de la coordinación de las funciones de los Organismos de Control. Aumenta la calidad y oportunidad en las decisiones sobre la administración del presupuesto. | <ul style="list-style-type: none"> Informes a la Nación con Dictámenes sobre la evaluación integral de la administración pública, en los cuales se provea aseguramiento sobre la confiabilidad de la información financiera y de gestión reportada por el sector público. Informes de avance en la “cultura de control”, basados en el seguimiento a las recomendaciones formulados por los Organismos de Control Encuestas del servicio y publicaciones sobre el grado de percepción pública sobre el TCR y de las Entidades que reciben sus servicios en el caso de la AIN, la CGN y la UDP. | <ul style="list-style-type: none"> Existe voluntad política para avanzar en este proceso. Las Entidades y Organismos cumplen los compromisos y cronogramas de ajuste del control interno El TCR y la AIN logran ajustar sus recursos para respaldar el proceso de cambio de sus Instituciones |
| <p>Propósito</p> <p>Contribuir al Fortalecimiento institucional de los</p> | <ul style="list-style-type: none"> NTCI promulgadas y divulgadas al Sector público | <ul style="list-style-type: none"> Memorias Anuales Informes de Seguimiento del Proyecto Manuales de organización y procedimientos | <ul style="list-style-type: none"> Voluntad Política, apoyo de los poderes Compromiso de las Entidades y Organismos participantes y |

| organismos de control del Estado. | <ul style="list-style-type: none"> Organismos de Control disponen de organizaciones apropiadas a sus necesidades y de procesos actualizados a los estándares internacionales y locales y adelantan su gestión mediante herramientas técnicas y tecnológicas de punta. | | usuarios de realizar un trabajo coordinado y de mutuo apoyo. |
|--|--|---|---|
| Resumen Narrativo | Indicadores de Resultado | Medios de Verificación | Supuestos |
| COMPONENTE 1: ACTUALIZACIÓN DEL CONTROL INTERNO | | | |
| | <p>A los 12 meses de iniciada la ejecución del Programa se contará con:</p> <ul style="list-style-type: none"> Normas Técnicas de Control Interno (NTCI), consensuadas, promulgadas y divulgadas Guías de ajuste consensuadas, emitidas y divulgadas | <ul style="list-style-type: none"> Informes de Progreso del Programa Informes y certificaciones que emitirán las máximas autoridades ejecutivas de los organismos y entidades sobre el avance y terminación del ajuste a las NTCI durante el período de tres (3) años. Informes de la TCR/AIN sobre la estructura y funcionamiento del Sistema de Control Interno (SCI). | <ul style="list-style-type: none"> Compromiso del TCR/CGN/AIN para apoyar el proceso de implantación de las NTCI y trabajar en equipo para alcanzar consenso. Decisión política de apoyar el proceso de ajuste a las NTCI y disponibilidad de recursos para los mismos. |

| COMPONENTE 2 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA AUDITORIA INTERNA DE LA NACION | | | |
|--|---|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Plan estratégico de desarrollo y sostenibilidad 2008 – 2012 disponible cuatro (4) meses después de iniciada la ejecución del Programa. Proyecto de estructura organizacional de la AIN seis (6) meses después de iniciada la ejecución del Programa. Normas de Auditoría Interna (NAIG) emitidas y divulgadas seis (6) meses después de iniciada la ejecución del Programa. Manual de Auditoría Interna y Guías Técnicas para su aplicación actualizadas, divulgadas e implantadas disponible doce (12) meses después de iniciada la ejecución del Programa. Sistema de Información para el proceso de auditoría Interna y el control de gestión (SIAIC) diseñado a los 12 meses de iniciada la ejecución del Programa Herramientas de tecnología especializadas para el proceso de auditoría disponibles y personal capacitado para su utilización a los 24 meses de iniciada la ejecución del Programa | <ul style="list-style-type: none"> Informes de progreso del Programa Plan estratégico de la AIN publicado Informe de consultoría sobre ajustes a la Organización Ordenanza que establezca los cambios organizacionales y de dependencia Manual de Auditoría Interna Manual del usuario y documentación a nivel de documento fuente del programa SIAIC y/o Licencias adquiridas para módulos de soporte tecnológico. Informes sobre tres (3) auditorías Internas piloto efectuadas con las nuevas herramientas técnicas y tecnológicas Memorial Anual de la AIN Informes de Gestión de la EAG | <ul style="list-style-type: none"> Decisión política para apoyar el proceso de fortalecimiento. Disponibilidad y sostenibilidad de recursos Financieros, tecnológicos y humanos, para el desarrollo y sostenibilidad de la capacidad técnica y tecnológica. |

| COMPONENTE 3 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACION | | | |
|---|--|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Plan estratégico de desarrollo y sostenibilidad 2008 – 2012 disponible cuatro (4) meses después de iniciada la ejecución del Programa. Manual de Organización y Funciones seis (6) meses después de iniciada la ejecución del Programa. Unidad de Asesoría Técnica y Tecnológica, staff de la Dirección General, constituida seis (6) meses después de iniciada la ejecución del Programa. Manual de Procedimientos y Guías Técnicas para su aplicación actualizado, divulgado e implantado doce (12) meses después de iniciada la ejecución del Programa. Sistema de Capacitación diseñado e implantado veinticuatro (24) meses después de iniciada la ejecución del Programa. Todo el personal profesional recibe inducción y capacitación para la utilización de las nuevas herramientas técnicas y tecnológicas a los 30 meses de iniciada la ejecución del Programa. | <ul style="list-style-type: none"> Informes de progreso del Programa Plan estratégico de la CGN publicado Informe de consultoría sobre ajustes a la Organización Ordenanza que establezca los cambios organizacionales y de dependencia Manual de Organización y Funciones publicado Unidad de Asesoría Tecnológica estructurada y funcionando Manual de procedimientos de la CGN ajustado a las NTCI publicadas. Informe sobre personal capacitado y resultados obtenidos, procesado en el Sistema de Capacitación de la CGN. Informes de Gestión de la CGN | <ul style="list-style-type: none"> Decisión política para apoyar el proceso de fortalecimiento. Disponibilidad y sostenibilidad de recursos financieros, tecnológicos y humanos, para el desarrollo y sostenibilidad de la capacidad técnica y tecnológica. |
| COMPONENTE 4 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPUBLICA | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Plan estratégico de desarrollo y sostenibilidad 2008 – 2012 disponible cuatro (4) meses después de iniciada la ejecución del Programa. Anteproyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (LOTCR) tres (3) meses después de iniciada la ejecución del Programa. | <ul style="list-style-type: none"> Informes de progreso del Programa Plan estratégico del TCR publicado Anteproyecto de la Ley orgánica presentado para aprobación del Congreso Informe de consultoría sobre ajustes a la | <ul style="list-style-type: none"> Decisión política del Legislativo para aprobar la LOTCR Disponibilidad y sostenibilidad de recursos financieros, tecnológicos y humanos, para el desarrollo y sostenibilidad de |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyecto de estructura organizacional del TCR cuatro (4) meses después de iniciada la ejecución del Programa. ▪ Diez eventos de sensibilización para grupos de 20 personas pertenecientes a niveles de dirección del sector público donde se explique la misión, alcance y beneficios para los poderes y la sociedad de la gestión del TCR, nueve (9) meses después de iniciada la ejecución del Programa. ▪ Manual de Auditoría Integral y Guías Técnicas para su aplicación actualizado y divulgado doce (12) meses después de iniciada la ejecución del Programa. ▪ Sistema de Información para el proceso de auditoría y el control de gestión (SIAC) apoyado en tecnología de información y conectividad con los sistemas de información del Sector Público disponible veinticuatro meses (24) meses después de iniciada la ejecución del Programa. (El SIAC deberá cumplir con el estándar COBIT e implementarse en tres (3) auditorías piloto, antes de oficializarse para todos los trabajos). ▪ Sistema de Capacitación (SICAP) diseñado e implantado veinticuatro (24) meses después de iniciada la ejecución del Programa. ▪ Sistema para la evaluación del desempeño (SIED), diseñado e implantado veinticuatro (24) meses después de iniciada la ejecución del Programa y contratados los servicios de consultoría de apoyo. | <p>Organización</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe sobre asistencia de servidores públicos a jornadas de inducción ▪ Manual de Auditoría Integral (Comprehensive Audit Manual) ▪ Manual del usuario y documentación a nivel de documento fuente del SIAC y/o Licencias adquiridas para módulos de soporte tecnológico. ▪ Informes sobre las tres (3) auditorías piloto efectuadas con las nuevas herramientas técnicas y tecnológicas ▪ Memorial Anual TCR ▪ Informes de Gestión de la EAG | <p>la capacidad técnica y tecnológica.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ |
|--|---|--|--|

| | | | |
|--|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de Certificación de Auditores Gubernamentales (SICEAG) diseñado e implantado treinta (30) meses después de iniciada la ejecución del Programa. ▪ Todo el personal profesional recibe inducción y capacitación para la utilización de las nuevas herramientas técnicas y tecnológicas 3º meses de iniciada la ejecución de Programa. | | |
| COMPONENTE 5 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIDAD DE PRESUPUESTO | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Matrices sobre estructura y funcionamiento (procesos y sistema de información), con base en el análisis y estudio de Unidades equivalentes en los Países visitados, para la mejora de la gestión de la UDP, a los 5 meses de iniciada la ejecución del Programa. ▪ Proyecto de estructura organizacional de la UDP seis (6) meses después de iniciada la ejecución del Programa. ▪ Guías Técnicas para la ejecución de los procesos disponibles doce (12) meses después de iniciada la ejecución del Programa. ▪ Aplicativo para el desarrollo de la función de la UDP, basado en tecnología y conectividad, compatible con otros sistemas (SIIF, SICE, SEV, etc.), veinticuatro (24) meses después de iniciada la ejecución del Programa. ▪ Todo el personal profesional recibe inducción y capacitación para la utilización de las nuevas herramientas técnicas y tecnológicas a los 30 meses de iniciada la ejecución del Programa. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes sobre las misiones de investigación de “Mejores prácticas internacionales” ▪ Informes de progreso del Programa ▪ Informe de consultoría sobre ajustes a la organización ▪ Ordenanza que establezca los cambios organizacionales dentro del MEF para ubicar a la UDP ▪ Manual del usuario y documentación a nivel de documento fuente del Sistema de gestión de la UDP y/o licencias adquiridas para módulos de soporte tecnológico. ▪ Informes y guías producidos por los Consultores especializados. ▪ Informes de seguimiento a la ejecución presupuestal ▪ Informes de gestión de la UDP | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Voluntad política y respaldo para darle el carácter institucional a la UDP ▪ Personal de la UDP y de otros Organismos que intervienen en el proceso presupuestario comprometidos y dispuestos a apoyar el proceso de fortalecimiento y cambio de la cultura corporativa. ▪ |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">▪ Software y Hardware a la medida de las necesidades de la UDP doce (12) meses después de iniciada la ejecución del Programa. | | |
|--|---|--|--|