

Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto:	Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria.
País:	Uruguay
Sector/Subsector:	IFD/ICS
Equipo de Proyecto Original:	Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM), Jefe de Equipo, Roberto Fernández (ICS/CUR), Roberto Cambor (IFD/FMM); Pedro Farias (IFD/ICS); Javier Beverinotti (Consultor, IFD/FMM); Ulises Guardiola (Consultor); Kevin McTigue (LEG/SGO) y Marina Massini (IFD/FMM).
Número de Proyecto:	UR-L1031
Número de Préstamo:	2085/OC-UR
Fecha del QRR:	24 de marzo del 2015
Fecha de Aprobación Final:	14 de mayo del 2015

PCR Equipo: Roberto Fernández (ICS/CUR), Jefe de Equipo de PCR, Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM), Luciana López (consultora), y Melissa Gonzalez (IFD/ICS).

Abreviaturas y Acrónimos

AC	Administración Central
AIN	Auditoría Interna de la Nación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGN	Contaduría General de la Nación
DSP	División Sector Público
EAG	Escuela de Auditoría Gubernamental
MAT	Manual de Auditoría para el Tribunal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NAIGU	Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay
NTCI	Normas Técnicas de Control Interno
OD	Objetivo de Desarrollo
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PEDSI	Plan Estratégico de Desarrollo y Sostenibilidad Institucional
POA	Plan Operativo Anual
SGMP	Sistema de Gestión de Modificaciones Presupuestales
SICA	Sistema Integrado de Control de Auditorías
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
TCR	Tribunal de Cuentas de la República
TGN	Tesorería General de la Nación
TI	Tecnología de la Información
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UPN	Unidad de Presupuesto Nacional

Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	1
II.	EL PROYECTO	2
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	3
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA)	4
III.	RESULTADOS	4
A.	EFFECTOS DIRECTOS	4
B.	EXTERNALIDADES	5
C.	PRODUCTOS.....	6
D.	COSTOS DEL PROYECTO	13
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	13
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	13
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	14
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO.....	14
V.	SOSTENIBILIDAD	14
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	14
B.	RIESGOS POTENCIALES	14
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	14
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	15
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	15
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	15
VII.	LECCIONES APRENDIDAS.....	15

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

Nº Proyecto: UR-L1031	Título: Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria
Prestatario: República Oriental del Uruguay Agencia ejecutora: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Fecha aprobación Directorio: 3-Dic-2008 Fecha efectividad contrato préstamo: 10-Feb-2009 Fecha elegibilidad primer desembolso: 10-Ago-2009
Prestamos: 2085/OC-UR Sector: IFD/ICS	Meses en ejecución * desde aprobación: 68 * desde efectividad del contrato: 66
Instrumento de préstamo: Inversión (Facilidad Sectorial)	Períodos de desembolso * Fecha original desembolso final: 10-Ago-2012 * Fecha actual desembolso final: 10-Ago-2014 * Extensión acumulativa (meses): 24
	Monto préstamo(s) * Monto original: US\$ 2.205.000 * Monto actual: US\$ 2.205.000 * Pari Passu: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 92 % (original); BID 83% (actual)
	Redireccionamiento de fondos en este proyecto? N/A
	Desembolsos * Monto actual: 99%
Reducción de Pobreza (PTI): No Equidad Social (SEQ): No	Costo total del proyecto (estimado original): US\$ 2.405.000
Clasificación ambiental: C	En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (I)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (I)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

- 2.1 El proyecto inicia su diseño en 2007, en un contexto económico expansivo (con el Producto Bruto Interno aumentando a un 6,6% promedio en 2005-2007 y el desempleo descendiendo de 12,2% en 2005 a 7,7% en 2007), en un proceso de reducción de las tasas de pobreza (de 30% de los hogares en 2004 a 21,5% en 2007), dentro de un marco general de elevada estabilidad política y social. El Estado uruguayo había realizado esfuerzos para aumentar la productividad de la Administración Pública, profesionalizar sus recursos humanos y mejorar la gestión. En este ámbito, en años anteriores, se había procurado una mayor eficiencia en sus costos de funcionamiento mediante la reducción del personal, la reformulación de estructuras organizativas y el establecimiento de nuevas formas de gestión basadas en la obtención de resultados.
- 2.2 A iniciativa del gobierno, en el marco de la estrategia de modernización, se consideraba que las diferentes agencias del Estado que tenían funciones transversales a los Sistemas de Administración Financiera, necesitaban fortalecerse para lograr una mayor efectividad. Entre las entidades a ser fortalecidas, se identificaron el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), como entidad suprema de auditoría de la nación y responsable del control preventivo de legalidad del gasto, la Auditoría Interna de la Nación (AIN), como soporte del gobierno central para la vigilancia del control interno, y la Contaduría General de la Nación (CGN), como registrador y ejecutor del control financiero. Asimismo, se identificaba la necesidad de definir, precisar y consolidar las funciones y dotar de herramientas técnicas y tecnológicas a la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), unidad creada recientemente para apoyar la formulación y gestión presupuestaria. A continuación se describen en forma sintética los principales desafíos.
- 2.3 **El control interno.** El sistema nacional de control no estaba suficientemente regulado y se identificaba la falta de definiciones en cuanto a qué organismo lo rige, cuáles lo ejercen y vigilan su cumplimiento¹. Si bien el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera determinaba que el sistema de control interno de los actos y la gestión económico-financiera de las entidades incluidas en el Presupuesto Nacional estaría encabezado por la AIN, no se le asignan explícitamente competencias para emitir el cuerpo normativo del sistema de control interno. Asimismo, la AIN presentaba debilidades en cuanto a la definición de sus cometidos, estructura organizacional, disponibilidad de recursos técnicos, aplicación de tecnología en sus procesos, y disponibilidad de un plan estratégico.
- 2.4 Por otro lado, la CGN, es el órgano responsable de la contabilización de las operaciones económico-financieras de los organismos de la Administración Central (AC) y demás organismos del Presupuesto Nacional, así como también ejercer la superintendencia contable de las Contadurías Centrales de los Organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución. La CGN requería actualizar su gestión a las mejores prácticas y focalizar sus recursos en la mejor forma posible. La estructura vigente presentaba debilidades relacionadas con la definición de funciones, cargos y procesos; las herramientas de tecnología en apoyo a sus procesos de gestión; y la formación y actualización de su personal, tanto operativo como informático.
- 2.5 **El control externo.** El TCR es una institución de origen constitucional encargada del control externo de los actos y gestión económico-financiera del Estado, con el fin de contribuir a la ejecución de los presupuestos y el control de la gestión relativa a la hacienda pública. Su efectividad se encontraba limitada por factores tales como: (i) los recursos técnicos y tecnológicos disponibles; (ii) la organización interna; (iii) la falta de reglamentaciones específicas en el ámbito del control de la gestión del estado; y (iv) la falta de coordinación inter-institucional.
- 2.6 **La gestión presupuestaria.** En conformidad con el decreto número 96 de 1985, 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. En el momento del diseño de esta operación, la OPP ya estaba fortaleciendo sus sistemas de información y evaluación para mejorar la planificación y evaluación de resultados dentro del ciclo presupuestario con apoyo del Banco (proyectos UR-L1027 ([1795/OC-UR](#)) y UR-T1014 ([ATN/OC-10195-UR](#))). En paralelo, durante los años previos, se había ido integrando de manera informal en el MEF un grupo de trabajo que colaboraba en el análisis y decisiones sobre la formulación y gestión de los presupuestos, con funciones complementarias a las que realizaban las demás entidades que participan en el proceso presupuestal, concentrándose en la calidad de las decisiones desde la estrategia política para la formulación y modificaciones al presupuesto. Con el fin de fortalecer a este grupo y formalizar su funcionamiento, fue creada la UPN. Esta oficina operaba en coordinación con la Asesoría macroeconómica del MEF, la OPP, la CGN, los organismos ejecutores y los restantes organismos involucrados en el proceso presupuestal. Entre las debilidades detectadas en el momento del diseño de esta operación se señala: (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) escasa definición de procesos y herramientas para el cumplimiento de las funciones; y (iii) insuficiente capacitación para el desempeño de sus funciones.
- 2.7 El fortalecimiento de los organismos de control a través de la operación propuesta implicaba atender algunas de sus principales debilidades, actualizar su gestión a las mejores prácticas y focalizar sus recursos, logrando una mayor eficiencia, lo cual permitiría destinar recursos a otras áreas prioritarias. Asimismo, se esperaba lograr la articulación, el enfoque sistémico, y la coordinación entre los organismos de control.

¹ "Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria. Facilidad Sectorial. (UR-L1031; 2085/OC--UR). Propuesta de Préstamo. Página 1.

- 2.8 La actualización del control interno y el proceso de fortalecimiento del TCR, de la AIN y de la CGN contribuirían al mejoramiento de su capacidad para ejercer la vigilancia de los bienes y recursos del estado de manera técnica, oportuna, eficiente y transparente. Mediante el cambio organizacional y de gestión de estas instituciones, se aspiraba a optimizar los procesos de trabajo logrando una visión integral del proceso de fiscalización, la complementación de esfuerzos y recursos entre los diferentes actores del control, optimizando el uso de los recursos humanos con los que cuenta y mejorando los trámites de tal manera que sean más eficientes y ágiles. Las entidades participantes en el Programa (TCR, AIN, CGN y UPN) y los técnicos y demás funcionarios que participen en las actividades de fortalecimiento del programa son los beneficiarios directos.
- 2.9 Por otra parte, los beneficiarios indirectos del programa serían: (i) la ciudadanía en general a través de un mejoramiento del desempeño de la administración pública, al generarse mejores prácticas de control interno orientadas a favorecer la eficiencia, eficacia y transparencia en la administración de los recursos públicos; y (ii) los administradores públicos quienes dispondrían de mejores herramientas para auto controlar su gestión, cambiando el paradigma del control previo por una mayor delegación y confianza en la gestión de sus recursos, bajo reglas de juego claras para sus relaciones con las entidades de control.
- 2.10 El programa se encuadró dentro de la Estrategia de país con Uruguay (2005-2009) (GN-2398-2), en la cual una de las principales áreas de focalización del Banco era “la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal” (página 19). También mantuvo el encuadre con la Estrategia de país con Uruguay (2010-2015) (GN-2626), donde se estableció como objetivo estratégico la “mejora de la gestión del estado”. Por otra parte, el programa es consistente con la Estrategia para la modernización del estado (GN-2235-1, aprobada en 2003), la cual recomienda (Par. # 4.27) “Fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto”, para lo cual sugiere como posibles acciones las relativas al “desarrollo del marco legal e institucional para el equilibrio y la responsabilidad fiscal incluyendo los aspectos tributarios y de control del gasto”. También se mantuvo consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2, aprobada en 2011), en la cual se propone (Par. #5.28) brindar “apoyo a sistemas de gestión del gasto público”, y prevé que “entre las esferas que serán respaldadas se cuentan: ... (vi) la auditoría interna y externa”. Fue diseñado como facilidad sectorial, en el marco de la participación activa del Banco en apoyo al proceso de modernización del estado uruguayo a través de la aprobación en el año 2006 de los préstamos programáticos para la “Programa de Modernización del Sistema Tributario y de Mejora de la Calidad del Gasto Público y del Servicio Civil” (UR-L1021; 1788/OC-UR y UR-L1036; 2133/OC-UR) y las facilidades sectoriales: “Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil” (UR-L1026; 1772/OC-UR), “Programa de Mejora de la Calidad del Gasto y del Proceso Presupuestario” (UR-L1027; 1795/OC-UR), “Programa de Apoyo a la Gestión Tributaria” (UR-L1028; 1783/OC-UR).

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

- 2.11 El objetivo general del programa es mejorar la eficiencia y calidad de las prácticas de administración pública, la transparencia y la confiabilidad de la rendición de cuentas por parte del gobierno a la sociedad. El objetivo específico de esta operación es la mejora del control de la gestión pública a nivel nacional y la articulación entre los organismos de control, mediante la actualización del control interno a nivel nacional y el fortalecimiento institucional de los órganos de control del Estado. Estos son: el TCR, la CGN, la AIN y la UPN.

ii. Componentes

- 2.12 **Componente 1. Actualización del control interno.** El objetivo de este componente era contribuir a mejorar la calidad de los procesos de gestión del sector público y lograr sinergia entre los organismos de control que vigilan el cumplimiento del control interno. Este componente se realizaría a través del trabajo conjunto entre las diferentes agencias con funciones de contralor, principalmente el TCR, la AIN, el MEF y la CGN quienes mediante una mesa de trabajo examinarían 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 existían en la normatividad existente y que podían conservarse.
- 2.13 **Componente 2. Fortalecimiento institucional de la AIN.** El objetivo del componente era fortalecer la capacidad institucional de la AIN, en términos de organización y procesos técnicos apoyados en tecnología, y optimizar los recursos de control mediante la coordinación apropiada con las demás entidades que tienen funciones relacionadas.
- 2.14 **Componente 3. Fortalecimiento institucional de la CGN.** El objetivo del componente era 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.
- 2.15 **Componente 4. Fortalecimiento institucional del TCR.** El objetivo del componente era fortalecer la capacidad institucional del TCR, en términos de organización, planificación y procesos técnicos apoyados en tecnología, y optimizar los

recursos de control a su cargo, mediante la coordinación apropiada con las demás entidades que tienen funciones relacionadas.

- 2.16 **Componente 5. Consolidación de la UPN.** El objetivo del componente era consolidar la UPN en el 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.
- 2.17 **Modificaciones del contrato de préstamo.** Se realizaron dos modificaciones al contrato: (i) Contrato Modificatorio, que entró en vigor el 1 de enero de 2011, que modificó la Cláusula 1.05 de las Estipulaciones Especiales (Tipo de Cambio) para reflejar que la tasa de cambio aplicable para determinar la equivalencia en dólares americanos de un gasto que se efectúe en moneda local sea la tasa de cambio vigente en la fecha efectiva del pago del gasto en moneda local, en lugar del criterio aplicado anteriormente de la tasa de cambio efectiva de la conversión a pesos uruguayos de los fondos desembolsados en dólares; y (ii) Contrato Modificatorio, que entró en vigencia el 22 de diciembre de 2011, para incluir la Facilidad de Conversión de Moneda para poder convertir parte o total de la deuda de dólares americanos a moneda local.

c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

- 2.18 La Revisión de la Calidad del Diseño (Quality at Entry) no estaba requerida en el caso de los préstamos bajo la modalidad de Facilidad Sectorial (*Sector Facility Framework loan*) como es el préstamo objeto de este Informe. Esto se debe a que según se establece en el Documento de Política GN-2085 de fecha 2 de Marzo de 2000 referido a los Nuevos Instrumentos de Financiamiento Flexible, estas operaciones debían tener un "*fast track technical review*", a efectos de agilizar la etapa de preparación, revisión y aprobación.²

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)			
Objetivos de Desarrollo: Fin: Mejorar la calidad de las prácticas de administración pública, la transparencia y la confiabilidad de la rendición de cuentas por parte del gobierno a la sociedad. Propósito: El propósito de la operación es la mejora del control de la gestión pública a nivel nacional y la articulación entre los organismos de control, mediante la actualización del Control Interno a nivel nacional y el fortalecimiento institucional de los órganos de control del Estado. Estos son: el TCR, la CGN, la AIN, y la UPN. Clasificación: Probable			
Indicadores Claves de Efectos Directos			
Efectos Directos Planeados	Efectos Directos Logrados		
	Base	Planeado	Logrado
Indicadores del OD			
Eficiencia en las prácticas de administración pública mejorada:			
1. Cantidad de entidades intervinientes ³ que tienen iniciada la implementación de sus planes de desarrollo institucional y otros sistemas desarrollados en el marco del programa.	0 (2008)	3 (2014)	2 (2014)
2. Cantidad de procedimientos de refuerzo de rubros gestionados y aprobados con el nuevo sistema racionalizado en el marco del programa.	0 (2008)	250 (2014)	341 (2013 ⁴)
Confiabilidad de los sistemas de gestión y control de la administración pública mejorada:			
3. Cantidad de organismos de control (el TCR, la AIN y la			

² En concordancia con el Documento GN-2085-2, el documento de Guías Operativas para los Instrumentos de Financiamiento Flexible (Abril 2004), la revisión técnica estaría constituida en primer lugar por el clearance por un comité de revisión gerencial o un peer review, y si fuera requerido, un CESI (análisis de impacto ambiental y social); a posteriori, la revisión del Informe de Proyecto quedaría a cargo de la oficina del Vice Presidente Ejecutivo, antes de pasar a aprobación por parte del Presidente del Banco.

³ El TCR, la AIN, y la CGN.

⁴ Dato anual, que corresponde a la totalidad de procedimientos tramitados en 2013.

CGN) que disponen de una estructura organizacional y procesos funcionales adecuados, así como personal profesional capacitado en el uso de herramientas técnicas y tecnologías de punta actualizados a los estándares internacionales.	0 (2008)	3 (2014)	No disponible
4. Cantidad de organismos de la AC que tienen conocimiento de las normas de control y gestión adoptadas por los organismos de control en base a las recomendaciones consensuadas en el marco del programa.	0 (2008)	18 (2011)	18 (2014)
5. Cantidad de organismos de contralor que consensan un proyecto de normas de control interno para la AC.	0 (2008)	3 (2011)	3 (2014)

Reformulación. No.

Reajuste ISDP: Si. Los Indicadores del Objetivo de Desarrollo fueron ajustados a solicitud del Prestatario, luego de iniciada la ejecución del programa. Los indicadores originales se referían en mayor medida al impacto esperado al que contribuiría el programa y en menor medida a efectos directos de la realización de las actividades y productos planeados en el diseño; por ello, se entendió que no sería viable verificar cambios significativos en ninguno de los indicadores eliminados dentro de un horizonte inferior a tres años después de la finalización del programa.

Los actuales indicadores 1, 2, 4 y 5, sustituyen seis indicadores originales que apuntaban a medir: (i) la disponibilidad de sistemas de gestión e informes financieros y operativos del gobierno para aspectos financieros y no financieros, con prácticas de "auditorías del valor por dinero" y auditorías de estados financieros patrimoniales; (ii) la disposición de un dictamen de la nación sobre la situación financiera en general del país y de la confiabilidad de informes de gestión del gobierno (a ser producido por el TCR); (iii) la emisión de certificaciones públicas sobre la pertinencia y efectividad de los sistemas de control interno; (iv) el grado de adopción por parte de las instituciones públicas de las recomendaciones formuladas por los Organismos de Contralor; (v) la disposición por parte del poder ejecutivo de informes de aseguramiento y valor agregado producidos por la AIN; y (vi) las mediciones de desvío de gasto presupuestario con relación al presupuesto original aprobado.

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (S) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (MI)

Los indicadores de OD permiten apreciar el cumplimiento de las metas trazados en los Componentes de Actualización del Control Interno (Comp. 1), y de Fortalecimiento Institucional de la CGN y el TCR (Comp. 3 y 4) y la Consolidación de la UPN (5).

En materia de fortalecimiento institucional (Indicadores OD #1 y 2), el TCR ha iniciado la implementación de su Plan Estratégico y su Plan Operativo Anual (POA), y la CGN se ha fortalecido principalmente en sus capacidades de registro financiero-contable, a través de los avances en la instrumentación del SIIF II, y cambios en su estructura organizativa, mientras que la AIN, dispone de un diagnóstico, un Plan Estratégico y un POA cuya ejecución no ha dado inicio, pero que será presentado al nuevo gobierno como insumo para la próxima gestión. Finalmente, la UPN ha logrado la consolidación esperada, a través de la dotación de sistemas, procedimientos, capacitación y recursos humanos.

En materia de control interno (Indicadores OD #4 y 5), desde 2011 se dispone de normas técnicas de control aprobadas por AIN, TCR y CGN, las que han sido difundidas en la AC, aunque han quedado pendientes definiciones políticas en cuanto a la oportunidad de elaborar y aprobar una Ley de Control Interno. En este sentido, se destaca también la elaboración y aplicación de las Normas de Auditoría Gubernamental del Uruguay y los correspondientes Manuales de Auditoría Interna, por parte de la AIN (Comp. 2), cuyo aporte es reconocido al interior del órgano y en las Unidades de Auditoría Interna (UAIs) de la AC.

La verificación del cumplimiento de la meta del Indicador OD #3 requeriría de una evaluación institucional profunda al interior de cada organismo que no ha sido posible en el marco del presente Informe de Terminación del Proyecto. Para ello, se requiere evaluar si cada organismo de control tiene una estructura organizacional y procesos funcionales adecuados, así como personal profesional capacitado en el uso de herramientas técnicas y tecnologías de punta actualizados a los estándares internacionales. Cabe señalar además que este resultado es significativamente más ambicioso que los resultados directos esperados como fruto de los productos financiados por el programa. Así, por ejemplo, el programa no incluyó una readecuación de los procesos de los organismos participantes, ni una renovación tecnológica exhaustiva de los mismos. Por ende, este indicador señaló básicamente la dirección a la cual se apuntaba con el programa, pero su concreción habría requerido múltiples acciones y productos más allá del alcance del programa.

Estrategia de País: El programa avanzó en la línea de acción de la Estrategia de país con Uruguay (2005-2009) (GN-2398-2), relacionada con la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal, en particular con el objetivo: "El gasto de la AC es asignado y gestionado con eficiencia"; así como también la estrategia 2010-2014, en relación con el objetivo de "mejora de la gestión del estado", en particular con el resultado previsto de "mejora de la gestión presupuestal y consolidación de la gestión por resultados". En este sentido, como se verá en las próximas secciones de este informe, se elaboraron diagnósticos y planes de fortalecimiento para los organismos de contralor, se capacitaron recursos humanos en normas de control interno en los órganos de control y en las UAIs de la AC, se han iniciado reestructuras organizacionales en TCR y CGN y se contribuyó con consolidación de la UPN, se documentaron sus procedimientos, se realizaron intercambios de experiencias con otros países en materia de superintendencia de auditoría interna y en herramientas de gestión y de control de la gestión, y funcionamiento de Unidades de Presupuesto, se dispone de nuevos sistemas para la gestión de modificaciones presupuestales y el control de las auditorías externas, entre otros.

b. Externalidades

No se observan externalidades sociales, medioambientales o de otra índole.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
I. Actualización del control interno			
Presupuesto Original (000 U\$S)		Presupuesto Ejecutado (000 U\$S)	
Costo total Componente:	170	Costo total Componente:	137 (81%)
Contrapartida:	50	Contrapartida:	50 (100%)
BID:	120	BID:	87 (73%)
Clasificación: Satisfactorio			
Productos Planeados	Productos Logrados		
1.1. Diagnóstico de los instrumentos de control en uso.	Cumplido. Diagnóstico y recomendaciones sobre el sistema de control aprobado por los organismos de contralor.		
1.2. Propuesta de normas técnicas de control elaborada y difundida.	Cumplido. Las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) constituyen el marco conceptual en materia de control interno para el sector público. Las mismas tienen el objetivo de orientar a los jerarcas en la formulación y mantenimiento de los controles internos específicos de cada repartición del estado, procurando homogeneizar la aplicación del control interno en el sector público uruguayo. Las normas fueron elaboradas por una firma consultora, con la discusión y seguimiento de una Mesa de Trabajo compuesta por representantes de los organismos de contralor, y aprobadas por las autoridades de cada institución participante.		
1.3. Guías de implantación para nuevas normas de control interno elaboradas.	Cumplido. Los lineamientos, herramientas y métodos específicos para la efectiva implantación del sistema de control interno, se exponen estas "Guías de Ajuste e Implantación", elaboradas por la misma firma que desarrolló las NTCI.		
1.4. 300 funcionarios capacitados en nuevas normas de control interno.	Cumplido. Eventos de divulgación realizados. 250 funcionarios del TCR, la AIN, la CGN, y los ministerios capacitados. El alcance de la capacitación a un número de funcionarios superior al 80% de la meta se considera un cumplimiento sustantivo, aunque no completo, de la meta.		
Diferencias entre los productos planeados y actuales. Estos productos fueron logrados a partir de la contratación de una firma consultora y la participación y el seguimiento de una Mesa de Trabajo conformada por técnicos del TCR, la AIN, y la CGN. A pesar de que los documentos fueron aprobados por los organismos participantes y se les reconoció su calidad técnica, estos no fueron puestos en práctica "por considerarse que los arreglos institucionales que requerían para su ejecución no eran políticamente oportunos realizarlos en esta instancia" ⁵ . La falta de puesta en práctica de las NTCI no permitió lograr la sinergia buscada por el programa en la actuación de los Organismos de Control que vigilan el cumplimiento del control interno, para contribuir en forma conjunta a la mejora de la calidad de los procesos de gestión del sector público. Algunos de los actores consultados entienden necesaria la existencia previa de una Ley de Control Interno, pero ello no se ha traducido en una propuesta concreta al interior de los organismos de contralor. El diálogo entre las instituciones en esta materia no trascendió el ámbito técnico, aunque sus representantes en el programa entienden que estos productos sirvieron para poner la temática del sistema de control interno y la necesidad de cambios en el mismo, sobre la mesa.			
Reestructuración. No aplica.			
II. Fortalecimiento institucional de la AIN			
Presupuesto Original (000 U\$S)		Presupuesto Ejecutado (000 U\$S)	
Costo total Componente:	420	Costo total Componente:	193 (46%)
Contrapartida:	35	Contrapartida:	36 (103%)
BID:	385	BID:	158 (41%)
Clasificación: Poco Satisfactorio			
Productos Planeados	Productos Logrados		
2.1. Propuesta de normas técnicas de auditoría interna elaborada.	Cumplido. Fueron elaboradas las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay, (NAIGU), que constituyen el conjunto de directrices y aclaraciones que definen pautas técnicas y metodológicas de la auditoría gubernamental, las cuales contribuyen al mejoramiento del proceso de la misma, en los entes sujetos a auditoría. Están destinadas a los auditores internos gubernamentales para garantizar que éstos mantengan su competencia, integridad, objetividad e independencia al planificar, realizar y presentar su trabajo, y deben ser acatadas por auditores y organizaciones de auditorías. Las Normas también se relacionan con las calificaciones profesionales de los auditores y la calidad de su trabajo, el desempeño del trabajo de campo, y las características de una presentación de informes significativos. En forma específica permiten: (i) definir principios básicos que representen el ejercicio de la auditoría interna tal como este debería ser; (ii) proporcionar un marco para ejercer y promover un amplio rango de actividades de auditoría interna de valor agregado; (iii) establecer las bases para		

⁵ MEF (2014) Informe de Avance al 30 de junio de 2014.

	<p>evaluar el desempeño de la auditoría interna; y (iv) fomentar la mejora de los procesos y operaciones de la organización⁶.</p> <p>Las Normas se encuentran en aplicación en la AC, a partir de Resolución del Auditor Interno de la Nación de fecha 22 de agosto de 2011, en las auditorías que realice: (i) la AIN; y (ii) las UAIs de las entidades gubernamentales.</p>
2.2. Manual de auditoría interna elaborado.	<p>Cumplido. Fue elaborada una Guía para la Ejecución de Auditoría, la cual trata acerca de los conceptos de la ejecución en auditoría interna, la definición y requisitos de las normas que la regulan y la responsabilidad del Director Ejecutivo de la UAI.</p> <p>En forma complementaria, se elaboraron las siguientes Guías Técnicas: (i) Guía Técnica en Comunicación en Auditoría; (ii) Guía Técnica de Trabajo de Consultoría en Auditoría; (iii) Guía Técnica de Planificación en Auditoría; y (iv) Guía Técnica en Seguimiento en Auditoría.</p> <p>Las guías orientan la adecuada ejecución de la auditoría, estableciendo estándares mínimos para su desarrollo, de forma de asegurar el cumplimiento de los objetivos del trabajo de auditoría y un análisis correcto de la situación auditada, con un respaldo de las observaciones, que permitan la comunicación posterior de los resultados.</p> <p>Las guías fueron elaboradas por un consultor individual internacional con la intensiva participación del cuerpo técnico de la AIN, lo que se tradujo en un producto muy aterrizado a la práctica de auditoría en nuestro país, muy valorado por los auditores de la AIN, las UAIs de la AC y otros organismos fuera del alcance de la AIN. Se encuentran en aplicación desde 2011, en el marco de la misma Resolución del Auditor Interno de la Nación que el Producto 2.1.</p>
2.3. 50 funcionarios de la AIN y de las UAIs en ministerios capacitados.	<p>Cumplido. Se capacitaron 155 funcionarios de la AIN y las UAIs de la AC en 2011 en las NAIGU y Guías Técnicas, por parte del consultor contratado para su elaboración. En forma posterior, la AIN ha realizado algunas capacitaciones en Normas Técnicas y la utilización de las Guías para la Ejecución de Auditoría, así como habitualmente supervisa u orienta capacitaciones contratadas por otros organismos en la materia.</p>
2.4. Plan estratégico institucional de la AIN elaborado.	<p>Cumplido. En 2012 se elaboró un diagnóstico organizacional y estratégico con recomendaciones sobre recursos humanos, perfiles y funciones, y un Plan Estratégico de Desarrollo y Sostenibilidad Institucional (PEDSI), con un POA que se ejecutaría a partir del segundo semestre de 2013⁷. La consultoría a través de la cual fue elaborada tuvo como alcance a la División Sector Público (DSP). El diagnóstico constató fortalezas vinculadas con el expertise profesional, la existencia de las NAIGU y la cultura de trabajo en equipo y resultados a nivel gerencial, y debilidades en materia de recursos humanos, tanto en la baja remuneración y el desincentivo laboral, la insuficiente documentación de cargos y responsabilidades, y políticas de capacitación en retroceso, así como en materia de la política de comunicación interna y externa, infraestructura física y tecnológica, estructura organizacional y medición de resultados. Asimismo, se encontraron amenazas en cuanto al posicionamiento de la AIN en el estado, la competitividad salarial, incumplimiento del total de compromisos asignados, y falta de independencia para diseñar procesos internos en materia de recursos humanos.</p> <p>A los efectos del fortalecimiento y sostenibilidad institucional de la AIN se trazó un Plan Estratégico y un POA con dos tipos de recomendaciones: (i) planificación estratégica y operativa: poner en conocimiento de la AIN y las UAIs la planificación y evolución esperada; informar la ejecución del Plan anual, corregir causas de “expulsión” de los recursos humanos, la reorganización funcional de la AIN, el desarrollo de iniciativas de documentación y elaboración normativa, la recuperación de iniciativas de capacitación del personal, seguimiento del POA, revisión del Plan Estratégico cada 2-3 años); y (ii) estructura organizativa y recursos humanos: emisión de un nuevo documento que establezca las funciones de auditoría para todos los niveles pertenecientes a la DSP; rediseño de escalafones salariales, simplificación de cargos, emisión de catálogo de puestos y manual de la organización, ocupar vacantes con propios funcionarios de DSP, realizar la capacitación priorizada, desarrollar de manera formal las políticas institucionales de: integridad, evaluación del desempeño e incentivos no monetarios⁸.</p> <p>A noviembre de 2014 no se ha iniciado la ejecución del POA. Las autoridades consideraron que en virtud del próximo cambio de gobierno no era un momento oportuno para realizar los cambios propuestos. En el marco de la finalización del programa, las autoridades de la AIN han planteado al Banco que informarán a los jefes que asuman en 2015 del proceso de planificación estratégica realizado y las líneas de acción recomendadas.</p>
2.5. Sistema y plan de capacitación del personal elaborados.	<p>No cumplido. No se elaboró el sistema ni plan de capacitación del personal. Aunque estas actividades figuran dentro del POA de la AIN elaborado con apoyo del programa y aprobado por las autoridades, la realización de las actividades fue postergada sucesivamente por decisión directriz de AIN.</p>
2.6. Sistema de información sobre la gestión, diseñado,	<p>No cumplido. En enero de 2013 se dispuso de los requerimientos del sistema de información necesario para la gestión de las auditorías, y fueron preparados los Términos de Referencia de la Licitación a través de un informe de consultoría individual.</p>

⁶ “Normas de auditoría interna gubernamental”. AIN.

⁷ Consultor individual Carlos Araiza (2012).

⁸ Informe final de consultoría. Carlos Araiza Rojas. Diciembre de 2012.

desarrollado e implementado.	Debido a la cercanía con las fechas con la finalización del programa, y los tiempos que insumirían los procesos de contratación, desarrollo e implementación, se definió entre la AIN y la Unidad Coordinadora el Proyecto que el proceso licitatorio tendría lugar fuera del marco de la ejecución del mismo, con recursos de rentas generales. A noviembre de 2014, no se ha lanzado la convocatoria a expresiones de interés de firmas consultoras.		
2.7. 80 funcionarios de la AIN inducidos en cuanto a la utilización de nuevas herramientas.	No cumplido. Este producto no se realizó debido a la no concreción del Producto 2.6.		
2.8. Auditorías piloto realizadas.	No cumplido. A propuesta de la AIN, el producto fue sustituido por el intercambio regional (Producto 2.9), debido a que se entendió que no había dificultades con la calidad de las auditorías sino en cómo ejercer el rol de superintendencia de la auditoría interna, lo cual principalmente motivó la realización de las visitas a organismos en otros países.		
2.9. Experiencia en materia de control interno y auditoría en países de la región (producto adicional).	Cumplido. Fueron realizados cinco intercambios regionales en materia de control interno y auditoría con organizaciones similares de Chile, Costa Rica, Colombia, Argentina y Perú. Las experiencias fueron realizadas por diferentes funcionarios de la DSP, y fueron muy enriquecedoras en cuanto al rol de la AIN como supervisor de las UAI.		
Diferencias entre los productos planeados y actuales. Si bien los productos de las NAIGU y Guías Técnicas han sido muy valoradas por la AIN y las UAIs, la no ejecución del POA que resultara del proceso de diagnóstico institucional conduce a que los efectos esperados de fortalecimiento del rol de la AIN en el estado se vean muy limitados.			
Reestructuración. No aplica.			
III. Fortalecimiento institucional de la CGN			
Presupuesto Original (000 U\$S)		Presupuesto Ejecutado (000 U\$S)	
Costo total Componente:	440	Costo total Componente:	576 (131%)
Contrapartida:	35	Contrapartida:	36 (103%)
BID:	405	BID:	540 (133%)
Clasificación: Satisfactorio			
Productos Planeados		Productos Logrados	
3.1. Diagnóstico y propuesta de reorganización normativa, estructural y operativa de la CGN elaborado.	Cumplido. En 2011 se contrató una consultoría para la realización del “Diagnóstico Organizacional y la Elaboración del PEDSI y el POA”. El producto de la misma no fue satisfactorio para la institución, por lo que la CGN avanzó en la realización de esfuerzos de planificación y fortalecimiento con sus propios recursos. En este marco se concretaron líneas de acción que han tenido un impacto positivo en el funcionamiento de la CGN: (i) se realizan jornadas anuales de planificación; (ii) fue creada la División de Desarrollo Humano, que tiene la responsabilidad de participar en el proceso de identificación de necesidades, planificación, ejecución, seguimiento y control de las acciones de capacitación, evaluación de los programas de capacitación definidos y llevar un registro de las actividades de capacitación; y a la que se le han asignado tres nuevos cargos: Lic. en Gestión del Cambio, Lic. en Comunicación y Lic. en Educación; (iii) se aprobó una Política de Capacitación ⁹ y se elaboran Planes Anuales de Capacitación Interna y Externa; (iv) se ha mejorado la comunicación interna a través de la realización de talleres mensuales y boletines de difusión interna; (v) se ha fortalecido la División de Sistemas con recursos humanos, así como se encuentran en proceso desarrollos informáticos de impacto positivo para la gestión financiera y liquidación de sueldos de la AC; y (vi) se ha reformulado el organigrama de la CGN, con la creación, entre otros, de la División Gestión y Desarrollo Humano, y los Departamentos de Planificación y Desarrollo Organizacional, y Normativa y Formulación Presupuestaria ¹⁰ y nuevos cargos asociados.		
3.2. Plan de desarrollo institucional y POA de CGN elaborado.	No cumplido. De acuerdo con lo expresado en el producto anterior, no fue ejecutado el asesoramiento externo previsto para realizar un diagnóstico institucional y por tanto un plan de desarrollo y sostenibilidad institucional. No obstante ello, resulta claro que la CGN ha realizado esfuerzos hacia la modernización y fortalecimiento de su estructura organizacional, así como de sus recursos humanos y los sistemas que dan soporte a su gestión y la gestión financiera y registro contable en el estado.		
3.3. Diseño detallado de nuevo modelo de sistema administración financiera.	Cumplido. Fue realizado el diagnóstico del SIIF por parte de una firma consultora, a partir de la cual elaboró una definición del Modelo Conceptual de Alto Nivel de la Administración Financiera Integral, el cual contempla los siguientes aspectos: (i) una propuesta sobre la organización normativa institucional requerida; (ii) el desarrollo conceptual global del modelo considerando la definición, los objetivos y las principales características del sistema; (iii) una propuesta de integración de los sistemas que conforman la Administración Financiera (Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad General), con especial énfasis en la integración conceptual, normativa y orgánica de los módulos de ejecución presupuestaria y contabilidad en base a un análisis de la brecha entre la situación actual y la perseguida. y (iv) una propuesta sobre los		

⁹ [Resolución del 8 de abril de 2013 de la CGN](#), que aprueba la Política de Capacitación y los Planes de Capacitación Interna y Externa. Acceso 6-dic-14.

¹⁰ [Decreto del MEF. No. 286/013](#). y [Organigrama](#). Acceso 6-dic-14.

	<p>lineamientos generales para integrar los restantes sistemas vinculados con la administración financiera entre los que se destacan: Recursos Humanos, Inversión Pública, Compras y Contrataciones, y los sistemas transversales de los principales incisos de la Administración.</p> <p>Este producto ha sido un insumo fundamental para el proceso de reingeniería del SIIF que está en curso con el financiamiento del Banco a través del "Programa de Modernización de la Gestión Financiera Pública" (3161/OC-UR).</p> <p>Desde el Programa 2085/OC-UR se ha apoyado a la División Sistemas a través de la contratación de cinco informáticos desarrolladores que han sido de apoyo en la preparación de la CGN para la reingeniería del SIIF así como en el emprendimiento de nuevos desarrollos, como ser el desarrollo informático del sistema contable del módulo de proyectos financiados por organismos internacionales del SIIF, actualmente finalizado y en producción.</p> <p>En el marco del programa se capacitó al equipo de técnicos informáticos de la CGN en JAVA.</p>
3.4. Manual de normas técnicas para División Control Presupuestario y Financiero (CPF) de CGN elaborado y difundido.	<p>No cumplido. Esta actividad no fue realizada a partir de la priorización al interior de la CGN de actividades que apuntaran a la generación de una contabilidad patrimonial por sobre aquellas que apuntan al control. No obstante ello, la CGN viene trabajando en dos líneas de acción que apuntan a la generación de manuales y documentación de procesos internos: por un lado, se encuentra está elaborando un Manual de Contabilidad Gubernamental, actualmente en una versión borrador, así como se han presupuestado recientemente los cargos de Analista de Manuales y Analista de Procesos que serán cubiertos próximamente, y por otro lado, se han relevado 110 procesos internos de la CGN, la Tesorería General de la Nación (TGN) y la UPN, con el objetivo de optimizarlos y evitar duplicaciones.</p>
3.5. Sistema de capacitación diseñado.	<p>Cumplido. Este producto se considera cumplido a través de los esfuerzos realizados por la CGN con recursos propios para la creación y aprobación de una Política de Capacitación, Planes Anuales de Capacitación y la creación de la División de Desarrollo Humano, mencionados más arriba.</p> <p>De acuerdo con el Informe Cualitativo Anual de Capacitación de 2013, 128 funcionarios recibieron capacitación externa a través de 35 cursos, y 273 funcionarios recibieron capacitación interna a través de 22 cursos. De acuerdo con dicho informe, el Plan de Capacitación 2013 impactó positivamente en los funcionarios, se valoró una mejora en el desempeño de las tareas a partir de la capacitación impartida y hubo una amplia respuesta a las expectativas de capacitación.</p>
<p>Diferencias entre los productos planeados y actuales. Como fue expresado en el avance de los productos, algunas actividades previstas en el programa relativas al diagnóstico y fortalecimiento institucional no fueron realizadas como fueran diseñadas, pero la CGN ha avanzado hacia el logro de las metas del programa a través del apoyo del programa y el aporte de recursos propios por fuera del programa. En este sentido, es posible apreciar que con una asignación presupuestal y desarrollo de productos que difieren de lo originalmente planificado, ha sido posible el logro de los efectos originalmente esperados: "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"¹¹.</p>	
Reestructuración. No aplica.	
IV. Fortalecimiento institucional del TCR	
Presupuesto Original (000 U\$S)	Presupuesto Ejecutado (000 U\$S)
Costo total Componente: 665	Costo total Componente: 566 (85%)
Contrapartida: 40	Contrapartida: 52 (131%)
BID: 625	BID: 514 (82%)
Clasificación: Satisfactorio	
Productos Planeados	Productos Logrados
4.1. Plan de desarrollo institucional y la POA del TCR elaborado.	<p>Cumplido. Fue elaborado un diagnóstico organizacional y estratégico con recomendaciones sobre recursos humanos, perfiles y funciones, un PEDSI y un POA para el TCR¹². El análisis detectó debilidades y amenazas en: (i) las áreas de planificación estratégica y operativa de la institución; (ii) comunicación interna y externa; (iii) espacio físico y equipamiento; (iv) tecnológico; (v) sistemas de información; y (vi) sistemas de gestión de los recursos humanos.</p> <p>Para superar estas debilidades se propusieron modificaciones al organigrama y un POA que incorporó actividades de desarrollo de normativa administrativa, técnica y normativa general, así como en materia de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. Algunas de estas actividades han sido realizadas en el marco del programa, como ser la generación de un Código de Ética, el fortalecimiento de la dotación de equipamiento tecnológico, y de sistemas de información, la planificación de una nueva estructura organizacional, y las mejoras edilicias.</p>
4.2. Anteproyecto de Ley Orgánica del TCR elaborado.	<p>No cumplido. El TCR carece de una Ley Orgánica que ordene y de interpretación organizacional y operativa al extenso grupo de funciones, cometidos y atribuciones conferidas al organismo por la Constitución, las leyes secundarias y los ordenamientos contables y financieros¹³. No obstante, la necesidad de una Ley Orgánica es aún cuestionada al interior de la institución, lo que condujo a que esta actividad no fuera priorizada en el marco del programa.</p>
4.3. Informe modificaciones normativas	<p>Cumplido. El estudio financiado por el programa aportó insumos para el proceso de reestructura que ha emprendido la institución. Entre sus principales conclusiones, se encuentran: (i) en el</p>

¹¹ Ibid 1.

¹² Carlos Araiza. 2011. Informe final de consultoría.

¹³ Carlos Araiza. 2011. Informe final de consultoría.

que sean necesarias (producto adicional) .	orden externo, se evidencia la necesidad de fortalecer el ejercicio de la potestad normativa externa del cuerpo a través del dictado de ordenanzas en las más diversas áreas del control externo y no sólo en materia de contabilidad, no limitándose a la referencia constitucional, acompañado de un adecuado empleo de la tecnología informática y telemática; y (ii) en el orden interno, la inexistencia de una ley orgánica debería ser vista como una oportunidad de adecuar la estructura de las dependencias del Tribunal de Cuentas a sus auténticas necesidades y al alcance que el Cuerpo decida dar a su ámbito de control a partir de las mutaciones de la organización nacional y, por ende, de la dimensión subjetiva del control externo. Asimismo, a la hora de pensar en la adecuación de la estructura existente a la más conveniente para un eficaz desenvolvimiento de la misión constitucional confiada al TCR, es necesario incorporar y potenciar el empleo de las nuevas tecnologías de información y las comunicaciones. Por lo tanto, la reestructura por venir debería instrumentarse jurídicamente a través de la revisión -eventualmente, sustitución- del reglamento interno actualmente vigente ¹⁴ .
4.4. Documento de diagnóstico y propuesta de estructura organizativa elaborado.	Cumplido. Muchos de los hallazgos del diagnóstico realizado fueron coincidentes con las brechas identificadas en el proceso de planificación estratégica (Producto 4.1.) en cuanto a la necesidad de elaborar manuales de procesos y de cargos, cuya carencia afecta la calidad y productividad de los servicios, la falta de claridad en los roles de directivos, jefes y funcionarios, las dificultades en materia de gestión y evaluación de los recursos humanos y la necesidad de un Código de Ética y el fortalecimiento de la Escuela de Auditoría Gubernamental (EAG) y sus planes de capacitación ¹⁵ . En cuanto a la propuesta de estructura organizativa, se recomendó la organización de las actividades de la División Auditoría y División Jurídica, la creación de la Dirección General Ejecutiva, el fortalecimiento de las áreas de comunicación y vinculación externa, la creación de la Dirección de Sistemas y Dirección de Fortalecimiento Institucional, encargada de la planificación estratégica y la gestión del cambio, la creación de una Oficina de Control Interno, entre otros. El TCR ha aprobado la nueva estructura, aunque algunos cargos no han sido provistos a la espera del nuevo presupuesto quinquenal. Este es el caso de la Dirección de Fortalecimiento Institucional, cuya creación es medular para liderar el proceso de cambio e implementación de las recomendaciones. Tampoco se ha asignado el cargo de Dirección General Ejecutiva. Por otro lado, ha sido creada la Oficina de Proyectos, la cual tiene la función principal de llevar a cabo los proyectos financiados con aportes o fondos provenientes de terceros. Asimismo, el TCR se encuentra en proceso de mejora de los procesos de ascenso del personal, pasando de un mecanismo basado en la antigüedad, a otro en oposición y méritos.
4.5. Proyecto de macro reestructura: arquitectura organizacional, funciones a nivel de unidades y relacionamiento entre unidades.	El proceso de diagnóstico y propuesta de reestructura fue muy valorado por el TCR, dado que el consultor logró un conocimiento profundo de la institución, así como se involucró a los técnicos de distintas áreas de la misma, incluyendo al Cuerpo de Ministros. La consultoría fue apoyada y seguida por una Comisión de Modernización Institucional creada en el marco de la misma. Este producto ha sido apropiado por el TCR, incluyendo el nuevo organigrama, y sus recomendaciones son insumo para la elaboración del presupuesto 2015-2019.
4.6. Manuales detallados de funciones, cargos y perfiles, acordes a la propuesta de macro reestructura aprobada.	Cumplido. Fueron elaborados manuales para cada una de las áreas funcionales que conformarían la organización, excepto para la EAG y la Dirección de Sistemas ¹⁶ . Asimismo, fueron elaborados los Cometidos y Funciones para los cargos propuestos en la Macro Reestructura ¹⁷ , y se encuentran en aplicación.
4.7. Diagnóstico de la EAG del TCR, manual de procedimientos y de control de capacitación de los funcionarios del TC (producto adicional) .	Cumplido. Se elaboró una propuesta de Curricula para las capacitaciones que realiza el TCR en el marco de la EAG, se diseñaron procesos de detección de necesidades de capacitación, diseño de la curricula y el dictado de cursos, se propuso la incorporación de la Biblioteca a la Escuela, y un Programa de Capacitación 2013-2014 ¹⁸ . Si bien el producto fue cumplido, las recomendaciones que emanan del mismo no han sido aplicadas hasta el momento. La biblioteca continúa siendo independiente de la EAG, no se hace una detección de necesidades de capacitación, ni se aplican los procesos ni la curricula propuesta.
4.8. Sistemas de capacitación, evaluación del desempeño y certificación desarrollados en detalle y apoyada su implementación.	No cumplido. Si bien se identifican avances en los mecanismos de ascenso (con pruebas de oposición y méritos) y de evaluación del desempeño de los funcionarios (con el establecimiento de metas grupales), los aspectos vinculados con la capacitación de los recursos humanos no han sido suficientemente priorizados en el proceso de reestructura y cambio organizacional. En este marco, el desarrollo de sistemas de capacitación, evaluación de desempeño y certificación no han podido ser ejecutados.
4.9. Diagnóstico del funcionamiento de la	Cumplido. Se ha desarrollado un Plan Director de Tecnología de la Información (TI) de la Unidad de Informática del Tribunal de Cuentas, se ha realizado el diagnóstico del funcionamiento de dicha

¹⁴ Carlos Delpiazzo (2012). "Análisis de los Reglamentos y Estructura del Tribunal de Cuentas. Informe final de consultoría.

¹⁵ Luis Esteban Arrieta (2012). "Macro Reestructura Organizacional". Informe final de consultoría.

¹⁶ Luis Esteban Arrieta (2013). "Proyecto de Modernización". Informe final de consultoría.

¹⁷ Luis Esteban Arrieta (2012). "Macro Reestructura Organizacional". Informe final de consultoría.

¹⁸ Luis Esteban Arrieta (2012). "Plan de Capacitación 2012-2013". Informe final de consultoría.

Unidad Informática, recomendaciones, necesidades de tecnología (producto adicional) .	<p>área y la elaboración de una propuesta de organización y recomendaciones para su implementación¹⁹. Entre las principales recomendaciones se encuentran: (i) posicionar al área de TI a un nivel más estratégico; (ii) la centralización en la misma de políticas, lineamientos, estándares, normas, la implementación de las aplicaciones, y la mesa de ayuda; (iii) realizar la descripción de puestos de trabajo y segregación de funciones; y (iv) evaluar su desempeño y fortalecer los recursos humanos en esta área, tanto en políticas de reclutamiento y retención, como de capacitación en procesos de seguridad.</p> <p>Este es uno de los últimos productos ejecutados en este componente, sobre el final del periodo de ejecución del programa, por lo que su aplicación aún no ha sido iniciada.</p>
4.10. Manual de Auditoría Integral y Guías Técnicas para su aplicación actualizado y divulgado.	No cumplido. Esta actividad no fue priorizada por el TCR ya que en el marco de la instalación del Sistema Integrado de Control de Auditorías (SICA) (producto 4.14) se preveía la elaboración de un Manual de Auditoría para el Tribunal (MAT), muy similar al producto previsto originalmente, aunque de menor alcance. El manual fue elaborado por un grupo interno del TCR, con apoyo de la Contraloría General de Cuentas de Chile y sobre la base de manuales de auditoría desarrollados anteriormente con apoyo del BID (préstamo 825/OC-UR). El MAT fue aprobado en 2014.
4.11. Sistema de información para proceso de auditoría y control de gestión desarrollado, con conexión a sistemas de información sector público.	No cumplido. El sistema de información previsto originalmente fue sustituido por el SICA (producto 4.14). El SICA es una herramienta para controlar el desempeño de las auditorías, que apunta también a la mejora de la calidad de la auditoría, aunque no tiene conexión a los sistemas de información del sector público como se preveía en el sistema original, y es para uso exclusivo del TCR.
4.12. Capacitación funcionarios del TCR para la utilización de las nuevas herramientas técnicas.	No cumplido. En la medida que no pudieron ser realizados los productos 4.10 y 4.11, con los que este entregable se relacionaba.
4.13. Auditorías piloto realizadas con nuevas pautas y herramientas.	No cumplido. En la medida que no pudieron ser realizados los productos 4.10 y 4.11, con los que este entregable se relacionaba.
4.14. SICA implantado (producto adicional) .	Cumplido. Se implantó en la División de Auditoría el software SICA, a través de un convenio con la Contraloría General de Cuentas de Chile, con el objetivo de llevar a cabo auditorías asistidas de manera electrónica, lo que implicará cambios en los procedimientos y roles de los involucrados. Actualmente el sistema se encuentra en producción, y el personal del TCR ha sido capacitado.
4.15. Cuadro integral de gestión de mando elaborado (producto adicional) .	No cumplido. Se inició la ejecución de una consultoría para el desarrollo de este producto, pero no pudo ser finalizada por razones ajenas al TCR, por lo cual el contrato tuvo que ser rescindido. La continuidad de esta línea de trabajo estará ligada a la próxima creación de la Dirección de Fortalecimiento Institucional, que se encargará de los procesos de planificación estratégica y la gestión del cambio.
4.16. Código de ética elaborado (producto adicional) .	Cumplido. Se elaboró una propuesta de Código de Ética, que reúne las reglas básicas de conducta en la actuación funcional por quienes participan en las actividades confiadas al TCR ²⁰ . Este ha sido aprobado por el TCR, y es un insumo para el Código de Ética de la Institución.
4.17. Dotación de equipamiento tecnológico mejorada (producto adicional) .	Cumplido. Fueron adquiridas 155 notebooks para fortalecer los procesos de auditoría.
<p>Diferencias entre los productos planeados y actuales. El TCR da cuentas de avances hacia su reestructura y cambio organizacional, así como del compromiso asumido por el Cuerpo de Ministros y el personal técnico. Si bien la implantación de los cambios es aún parcial, cabe esperar que en los próximos años el tribunal persistirá en su propósito de implementar las transformaciones diseñadas.</p> <p>Si bien no han sido ejecutados todos los productos originalmente previstos, y persisten desafíos importantes en materia del fortalecimiento de los recursos humanos, su capacitación y su motivación para permanecer y crecer en la institución, el TCR ha sido flexible y proactivo en proponer productos adicionales, que estuvieron alineados a las recomendaciones resultantes de las consultorías diagnósticas realizadas y que también apuntarán a fortalecer la capacidad institucional del TCR, en términos de organización, planificación y procesos técnicos apoyados en tecnología.</p>	
Reestructuración. N/A.	
V. Consolidación de la UPN	
Presupuesto Original (000 U\$S)	
Costo total Componente:	420
Contrapartida:	40
BID:	380
Presupuesto Ejecutado (000 U\$S)	
Costo total Componente:	686 (163%)
Contrapartida:	40 (100%)
BID:	646 (170%)
Clasificación: Muy Satisfactorio	
Productos Planeados	Productos Logrados
5.1. Propuesta de estructura organizacional y	Cumplido. Se realizó una propuesta de organización y se diseñó un sistema de información en apoyo a los procesos de gestión de UPN. Se documentaron los procesos a realizar por UPN y los

¹⁹ KPMG (2014). "Elaboración de un plan director de TI de la Unidad Informática del Tribunal de Cuentas". Informe de consultoría.

²⁰ Carlos Delpiazzo (2013). "Código de Ética del Tribunal de Cuentas". Informe final de consultoría.

procesos e instrumentos de UPN diseñados.	flujos de información asociados a estos, entre los que por ejemplo se encuentran: (i) la gestión de solicitud de refuerzo de crédito; (ii) la habilitación de proyectos de inversión; (iii) la aprobación de economías; (iv) el cambio de fuente de financiamiento; (v) la proyección de las modificaciones presupuestales; y (vi) la modificación de tope de inversión ²¹ , entre otros. Si bien no se dispone de un organigrama oficial, la UPN se encuentra organizada en 2 áreas, Gestión de Créditos y Análisis de Créditos, con funcionarios asignados a cada una de ellas. La primera se especializa en la operativa propia de las solicitudes de refuerzo o modificación presupuestal que realizan los organismos, y gestiona el flujo de información con éstos. La segunda, se focaliza en el análisis presupuestal y realiza las proyecciones de créditos en el marco del presupuesto nacional.
5.2. Sistemas de información desarrollados para los procesos diseñados, con difusión.	Cumplido. Sistema de Gestión de Modificaciones Presupuestales (SGMP) desarrollado e implantado. El sistema tiene como objetivo la gestión de las solicitudes de modificaciones presupuestales para el Presupuesto Nacional y Rendiciones de Cuenta. De esta forma cada uno de los incisos (organismos) presenta su solicitud a través de la aplicación y la misma es evaluada entre distintas instituciones que participan en el proceso (MEF-UPN, MEF-CGN, OPP) generando la documentación que corresponda en cada caso. El sistema incorpora firma electrónica para los documentos que se generan en cada una de las reparticiones ²² . En 2013 todos los procedimientos de refuerzo de rubro se tramitaron a través del sistema (341 procedimientos).
5.3. Plan de capacitación diseñado e implantado.	Parcialmente Cumplido. El MEF propuso cambiar el Plan de Capacitación originalmente propuesto, por la realización de actividades de capacitación y observación de realidades similares, la participación en seminarios y eventos, así como la participación activa en ámbitos profesionales que dictan normas tendientes a asegurar la calidad técnica de la información contable del sector público así como la comparabilidad ²³ . A pesar de no disponerse de un Plan de Capacitación, los funcionarios de la UPN han participado de instancias de formación en la medida de las necesidades y disponibilidad de cursos, como por ejemplo, de las siguientes: (i) "elaboración de indicadores de productos, resultados, efectos e impactos"; (ii) "elaboración de contratos de gestión por resultados"; (iii) "análisis de la información de ejecución presupuestal y seguimiento"; y (iv) "talleres de negociación avanzada y estratégica"; entre otros.
5.4. Investigación de mercados realizada.	Cumplido. Se realizaron viajes a Chile, México y Brasil (Minas Gerais), para conocer los avances obtenidos en materia de presupuesto orientado a resultados. Estos permitieron conocer oficinas con fines similares, y sus requisitos de información, problemas en el desarrollo de sus actividades, y acciones eficientes y eficaces para el logro de objetivos, herramientas de TI utilizadas, y forma de interacción con otras oficinas como ser evaluación y auditoría. Asimismo, se participó de seminarios y eventos internacionales en los que se exponen nuevas herramientas de gestión y de control de la gestión, y se realizaron talleres de trabajo para el intercambio de experiencias con representantes de distintos países (evento CReCER, conferencias interamericanas, entre otros.). Se participó en el <i>International Public Sector Accounting Standards Board</i> , y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - <i>Public Sector Accrual Symposium</i> , actividades vinculadas con la calidad de la información contable del sector público e información de gestión y requisitos de compatibilidad con las estadísticas de finanzas públicas. Finalmente, el personal técnico de la UPN y otras áreas del MEF, participaron de un intercambio de conocimientos y experiencias con consultores de Nueva Zelanda, expertos en presupuesto por resultados y su vinculación con la política fiscal y de deuda. En este marco, el MEF recibió asesoramiento respecto a la información necesaria para gestión del presupuesto, sistemas requeridos para su procesamiento y procesos de interacción entre las unidades participantes del mismo.
5.5. Sistema de información desarrollado, nuevas funcionalidades y mejoras a la seguridad del software de modificaciones presupuestales.	Cumplido. Se desarrolló una nueva versión del sistema mencionado en el Producto 5.2. en la cual fueron incorporadas nuevas funcionalidades al sistema, como ser la gestión de anticipos de tesorería, y la adaptación del sistema para la incorporación próxima de solicitudes de modificaciones de crédito por parte de los Organismos del Artículo 220 de la Constitución. Asimismo, se realizaron mejoras en materia de seguridad del sistema.
5.6. Experiencia brindada en procesos licitatorios de sistemas de gestión presupuestaria (producto adicional).	Cumplido. Se contó con el asesoramiento de un consultor internacional para la elaboración de las especificaciones técnicas de un software que tendrá las siguientes funciones: (i) proyección de créditos presupuestales; (ii) proyección del presupuesto de caja; (iii) gestión de los pedidos de cupo de los organismos a la TGN; y (iv) posibilidad de incorporar un cubo para el procesamiento de bases de datos múltiples utilizadas por la UPN.
5.7. Fortalecimiento de los recursos humanos y equipamiento tecnológico (producto adicional).	Cumplido. A través del programa, se dotó a la UPN de una Especialista en Gestión Pública y Presupuesto, un Contador, y 2 estudiantes de economía. Al finalizar el programa estos recursos humanos fueron incorporados al personal permanente de la UPN con presupuesto propio del MEF, contribuyendo así a la sostenibilidad de la misma. Se dotó de equipamiento informático a la UPN.
Diferencias entre los productos planeados y actuales. Si bien se realizó capacitación de los recursos humanos de UPN, no se	

²¹ Javier Mari (2012). "Consultoría para racionalizar los procesos de la UPN y actuar de contraparte en el desarrollo de soluciones de TI". Informe Final.

²² Desarrollado por SOFIS Solutions.

²³ MEF. Informe de actividades de familiarización de buenas prácticas internacionales.

elaboró como tal un documento de plan de capacitación, tal como fue planeado inicialmente en el diseño del programa.

Reestructuración. N/A.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Se clasifica el PI como Satisfactorio en virtud que la mayoría de productos y actividades concebidos originalmente fueron realizados y están siendo utilizados en la administración. Otros que no progresaron de la forma esperada, o bien continúan hacia su implementación con cierta demora, o han sido reemplazados por nuevos productos por cambios de enfoque metodológico o en las prioridades institucionales, en el marco de los mismos objetivos.

Aunque el inicio de la ejecución fue lento, esta se aceleró en 2012, permitiendo la ejecución de la mayor parte de los recursos previstos (con una prórroga de los plazos de ejecución del programa de 24 meses).

d. Costos del Proyecto

Categorías de Gasto	Presupuesto Original (000 U\$S)			Presupuesto Ejecutado (000 U\$S)			Pto. Ejecutado / Pto. Original		
	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	TOTAL
01. Actualización del Control Interno	120	50	170	87	50	137	73%	100%	81%
02. Fortalecimiento Institucional AIN	385	35	420	158	36	193	41%	103%	46%
03. Fortalecimiento Institucional CGN	405	35	440	540	36	576	133%	103%	131%
04. Fortalecimiento Institucional TCR	625	40	665	514	52	566	82%	131%	85%
05. Consolidación de la UPN	380	40	420	646	40	686	170%	100%	163%
06. Gerencia y Administración	120	0	120	167	241	408	139%		340%
07. Auditoría y Evaluación	90	0	90	63	0	63	70%		70%
08. Imprevistos	80	0	80	0	0	0	0%		0%
TOTAL	2.205	200	2.405	2.175	455	2.629	99%		109%
Pari Passu	92%	8%	100%	83%	17%	100%			

Comentarios sobre diferencias entre costos presupuestados y ejecutados.

A nivel global, el presupuesto ejecutado es coherente con el presupuesto vigente en el sistema LMS. Los Componentes 1, 2 y 4 tuvieron un costo inferior al inicialmente planificado por las siguientes razones: (i) no impresión de folletos guías de las NTCI previstas inicialmente en el componente 1; (ii) no elaboración del plan de capacitación del personal de AIN, no desarrollo del sistema de información y control de la gestión de esta institución, no inducción a 80 funcionarios y no realización de auditorías piloto por parte de AIN; y (iii) no elaboración del anteproyecto de Ley Orgánica del TCR, no elaboración de un sistema de capacitación y evaluación del desempeño, no elaboración de manuales y guías técnicas de auditoría, no capacitación de funcionarios y no realización de auditorías piloto por parte del TCR. Por otra parte, los componentes 3, 5 y Gerencia y Administración incurrieron en costos superiores a lo previsto inicialmente por los siguientes factores: (i) apoyo a actividades preparatorias al desarrollo del nuevo SIIF en CGN (Comp. 3); (ii) desarrollo de software de mayor alcance al previsto inicialmente en apoyo a UPN; y costos de coordinación y administración mayores a lo previsto, en virtud de la duración extendida del proyecto, más allá de los plazos originales. Cabe destacar el compromiso del MEF con el programa, reflejado en la asunción de sobre costos por valor de US\$ 255.000, equivalente a 10% del costo total del proyecto y 128% de la contrapartida local comprometida originalmente.

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los Factores Críticos

- 4.1 **Efectos esperados en materia de control interno dependientes de definiciones políticas.** El programa deja insumos para avanzar en un ordenamiento del sistema de control interno, y la aplicación de las NTCI. Su desarrollo dependerá del logro de acuerdos a nivel político que no pudieron lograrse en el marco de los plazos de ejecución del programa se entendieron no oportunos.
- 4.2 **La ejecución involucraba la participación de distintos órganos autónomos.** Esto se tradujo en diferentes capacidades de ejecución y prioridades entre organismos, con ritmos de ejecución heterogéneos entre componentes.
- 4.3 **El programa no logró revertir las lógicas instaladas en materia de coordinación de los organismos de control.** Se logró la coordinación entre los órganos de control en el marco de actividades de índole técnico, como ser, por ejemplo,

las Mesas de Trabajo del Componente 1, o la articulación entre los Directores Técnicos del MEF y el TCR, pero los entregables del programa no contribuyeron a mejorar la articulación en un plano político institucional.

- 4.4 **Se dispuso de una Unidad Coordinadora de Proyectos con experiencia en gestión financiera y fiduciaria de préstamos del Banco.** Esto permitió al MEF asesorar a los distintos organismos en materia presupuestal y en los procesos de adquisiciones, con alta capacidad de respuesta, muy valorada por los referentes técnicos de cada institución.
- 4.5 **Flexibilidad y buena articulación entre la Unidad Coordinadora y el Banco.** La Unidad Ejecutora y el Banco, actuando coordinadamente, tuvieron la flexibilidad para incorporar actividades no previstas originalmente y que se tornaron en productos y resultados exitosos, como ser la implantación del SICA, el fortalecimiento tecnológico del TCR y las experiencias de intercambio técnico internacional realizadas por la AIN y la UPN.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
El ejecutor implementó el programa de un modo consecuente con el objetivo de desarrollo general y con los objetivos de componentes. Por otra parte, administró los recursos con principios de transparencia y buena administración, lo cual le otorgó al programa un bajo riesgo fiduciario.			
En los aspectos operativos, la implementación es evaluada en general como satisfactoria (ver Sección III.c).			

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Ver Anexo 2 – Evaluación del Prestatario.			

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

- 5.1 **Implementación de guías técnicas y planes estratégicos elaborados en el marco del programa.** En materia de control interno, el programa ha entregado insumos que permiten avanzar hacia la elaboración de una Ley de control interno. Como fue expresado antes, en este período de gobierno no fue posible lograr los arreglos institucionales necesarios para que se materializara. Queda pendiente el desafío de avanzar en la elaboración de un cuerpo normativo sobre el sistema de control interno, que defina las responsabilidades de cada institución y su regulación. En la medida que algunos documentos y propuestas elaboradas no fueron aún implementadas, aún persiste el riesgo de que no sean implementadas efectivamente, pudiendo afectar la sostenibilidad de algunos resultados logrados por el programa.
- 5.2 En materia de fortalecimiento institucional, el cambio de gobierno será un factor a tomar en cuenta para priorizar las líneas de trabajo que tienen distinto nivel de avance entre los organismos de contralor. Hay dos líneas de acción claras que parecerían ser las menos afectadas, que son el desarrollo e implantación del SIIF II en la CGN y la consolidación de la UPN.

b. Riesgos Potenciales

- 5.3 **El no avance en acciones de fortalecimiento.** El riesgo identificado se vincula con el factor crítico de sostenibilidad mencionado en la sección anterior. Es decir, que los esfuerzos en la realización de actividades de fortalecimiento institucional se frenen por cambios en las prioridades de las nuevas autoridades que asumen en 2015. Las instituciones más expuestas a estos riesgos son el TCR y la AIN, y en particular esta última, que no dio inicio a la ejecución del plan estratégico elaborado en el marco del programa, como resultado del proceso de diagnóstico y planificación estratégica.

c. Capacidad Institucional

- 5.4 En relación a la CGN y la UPN, los avances en materia de institucionalidad justifican una expectativa razonable de que los productos y resultados logrados no solo serán sostenibles sino que servirán de sustento para nuevos avances.
- 5.5 En lo que respecta al TCR y la AIN, la sostenibilidad de los esfuerzos de fortalecimiento institucional está más afectada por la prioridad que se le otorgue a las acciones recomendadas en los PEDSI y la POA, que por la capacidad de los organismos de ejecutarlas.

Clasificación de Sostenibilidad			
<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (I)

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

- 6.1 Las NTCI y las guías de implantación han sido difundidas al interior de los organismos de contralor y los funcionarios dedicados a auditoría y control al interior de los ministerios. Las normas técnicas de auditoría interna y el manual de auditoría interna también han sido adecuadamente difundidos al interior de la AIN y de las UAIs que supervisa. En cuanto a los sistemas de información implantados, en el TCR se está capacitando a los funcionarios que harán uso del SICA y el mismo se encuentra en producción. El SGMP se encuentra en uso en el MEF y el resto de los ministerios.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

- 6.2 Los productos y resultados logrados por el programa están estrechamente vinculados con el accionar de cada uno de los 'órganos de contralor, por lo cual se entiende que la sostenibilidad de estos y el monitoreo de sus eventuales impactos formarán parte de la gestión de los mismos.
- 6.3 No está previsto realizar una evaluación ex-post.

VII. Lecciones Aprendidas

- 7.1 **Los procesos de reforma de los sistemas de control interno, que involucran organizaciones múltiples y autónomas, requieren de un liderazgo político fuerte del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.** De acuerdo a la lógica vertical del programa, aun cumpliendo con todos los entregables, los efectos esperados requerían de un involucramiento y liderazgo del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, que condujera la implementación del proceso de reforma. Si bien no habría sido viable contemplar en el diseño del proyecto un compromiso de alto nivel en cuanto a la implementación efectiva de las recomendaciones, podría haber sido útil incorporar como parte del diseño del proyecto la realización de actividades de difusión de los análisis y recomendaciones tanto hacia distintos niveles del Ejecutivo como el Legislativo, a efectos de lograr la consideración de los mismos por parte de actores relevantes.
- 7.2 **Los proyectos con participación de múltiples entidades plantean un desafío no solo de coordinación sino además de generación de propuestas consensuadas entre las partes.** En este sentido, la conformación de un Comité Coordinador del programa de carácter interinstitucional y la formación de grupos de trabajo integrados por técnicos de las distintas entidades, constituyeron instrumentos necesarios y útiles dentro del proyecto. No obstante, un aspecto perfectible que se entiende conveniente considerar en proyectos similares a futuro, es la incorporación como productos en la matriz de resultados del proyecto, la generación de propuestas con recomendaciones y medidas accionables, a ser puestas a consideración de las máximas autoridades de las entidades participantes.
- 7.3 **Actitud hacia el cambio.** Tanto el logro de resultados de los proyectos de fortalecimiento y modernización como su sostenibilidad, dependen en buena medida de la actitud hacia el cambio de los directivos y funcionarios de las organizaciones participantes, aspectos que resultan muy difíciles de evidenciar y más aún cuantificar como parte de la formulación de los proyectos. En el caso particular de este programa, durante su implementación se pudo constatar una evolución positiva de esta actitud hacia el cambio por parte de los organismos, en particular la entidad fiscalizadora superior, el Tribunal de Cuentas. Se estima que el programa contribuyó positivamente a este cambio.
- 7.4 **Consolidación de la Unidad de Presupuesto Nacional.** En 2005, cuando asumió el gobierno el Presidente Vázquez y específicamente durante la preparación ese año del presupuesto quinquenal 2005-2009, las autoridades del MEF constataron debilidades organizativas y procedimentales en materia de formulación del presupuesto quinquenal. Ello condujo a definir la necesidad de una unidad especializada en gestión presupuestaria en el seno de este Ministerio. En un contexto en el cual la instauración de nuevas unidades de gestión es lento y dificultoso por múltiples factores, la presente operación tuvo el mérito de acompañar y apoyar la consolidación de la recientemente creada Unidad de Presupuesto Nacional, unidad de sustantiva importancia para la gestión económico-financiera de la Administración Central y Organismos del Art. 220 de la Constitución.
- 7.5 **Relevancia y profundidad técnica.** Aunque las operaciones de fortalecimiento y reforma institucional con Uruguay son de monto relativamente bajo, en muchos casos tienen una relevancia y un impacto que no resulta evidente por su tamaño y con frecuencia conllevan una profundidad técnica que no resulta valorada suficientemente. Mediante este programa de costo bajo, cercano a US\$ 2.5 millones, el Banco logró contribuir a impulsar la modernización de tres organismos de control claves en el andamiaje institucional del Estado uruguayo, así como a la puesta en marcha de una entidad clave para la formulación y gestión del presupuesto del Gobierno central.
- 7.6 **Permanencia de consultores en el país del proyecto durante su trabajo.** En los procesos de consultorías internacionales vinculadas a los diagnósticos institucionales y planificación estratégica es determinante el tiempo de permanencia del consultor en el terreno. Esto incidió muy positivamente en el proceso realizado por el TCR, en el que se logró una alta participación del cuerpo técnico del organismo y de los ministros, con un alto grado de apropiación de los resultados de las consultorías relativas a la planificación estratégica y de reestructura del organismo. En el caso de la CGN, por ejemplo, la escasa permanencia del consultor en el país, y por tanto, un relevamiento parcial de la realidad institucional del organismo, condujeron al fracaso de los resultados, incluyendo la rescisión del contrato.

Anexos:

1. Acta del Taller de Cierre
2. Evaluación del Prestatario

ANEXO 1. Acta del Taller de Cierre

**Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria
(2085/OC-UR)**

ACTA DEL TALLER DE CIERRE

1. ANTECEDENTES

El objetivo general del Programa era mejorar la eficiencia y calidad de las prácticas de administración pública, la transparencia y la confiabilidad de la rendición de cuentas por parte del gobierno a la sociedad. El objetivo específico de esta operación era la mejora del control de la gestión pública a nivel nacional y la articulación entre los organismos de control, mediante la actualización del control interno a nivel nacional y el fortalecimiento institucional de los órganos de control del Estado. Fue ejecutado a través de cinco componentes: (i) Actualización de control interno; (ii) Fortalecimiento Institucional de la Auditoría Interna de la Nación (AIN); (iii) Fortalecimiento Institucional de la Contaduría General de la Nación (CGN); (iv) Fortalecimiento Institucional del Tribunal de Cuentas de la República (TCR); (v) Consolidación de la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN).

Originalmente el Programa tenía previsto como plazo para el último desembolso el 30.08.2012, finalmente dicho plazo final fue extendido hasta el 30.08.2014. Se desembolsaron U\$S 2.2 MM (99% del monto aprobado). La contrapartida local alcanzó los U\$S 0.5 MM (superando a la prevista originalmente, U\$S 0.2 MM).

En el encuentro participaron Marta Abilleira, Directora Técnica del Programa, Blanca Carricart, Administradora del Programa, Roberto Fernández, Jefe del Equipo de Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Luciana López consultora del BID.

En el taller se presentaron los resultados obtenidos, se generó un intercambio de ideas entre los asistentes, respecto de los factores que incidieron en la implementación, las lecciones aprendidas y se identificaron los desafíos pendientes. Asimismo se expusieron los elementos que deben considerarse para que los productos y resultados del Programa sean sostenibles en el tiempo. A continuación se presentan los temas tratados en el Taller.

2. IDENTIFICACIÓN DE PRINCIPALES RESULTADOS Y EFECTOS OBTENIDOS

Normas Técnicas de Control Interno y Guías de Implantación elaboradas y difundidas. Estas normas constituyen el marco conceptual en materia de control interno para el sector público y fueron elaboradas con el objetivo de orientar a los jerarcas en la formulación y mantenimiento de los controles internos específicos de cada repartición del Estado, procurando homogeneizar la aplicación del control interno en el sector público uruguayo. Estos productos fueron logrados a partir de la contratación de una firma consultora y la participación y el seguimiento de una Mesa de Trabajo conformada por técnicos de TCR, AIN y CGN. A pesar de que los documentos fueron aprobados por los organismos participantes y se les reconoció su calidad técnica, estos no fueron puestos en práctica por considerarse que los arreglos institucionales que requerían para su ejecución no eran políticamente oportunos realizarlos en esta instancia.

Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay (NAIGU) elaboradas y difundidas. Estas constituyen el conjunto de directrices y aclaraciones que definen pautas técnicas y metodológicas de la auditoría gubernamental, las cuales contribuyen al mejoramiento del proceso de la misma, en los entes sujetos a auditoría. Las Normas se encuentran en aplicación en la Administración Central, a partir de Resolución del Auditor Interno de la Nación de fecha 22 de agosto de 2011, en las auditorías que realice: a) La Auditoría Interna de la Nación; b) Las Unidades de Auditoría Interna (en adelante UAI) de las entidades gubernamentales.

Manual de Auditoría Interna elaborado y difundido. Fue elaborada una Guía para la Ejecución de Auditoría, que incorpora los conceptos de la ejecución en auditoría interna, la definición y requisitos de las normas que la regulan y la responsabilidad del Director Ejecutivo de la Unidad de Auditoría Interna (UAI). En forma complementaria, se elaboraron Guías Técnicas que orientan la adecuada ejecución de la auditoría, estableciendo estándares mínimos para su desarrollo, de forma de asegurar el cumplimiento de los objetivos del trabajo de auditoría y un análisis correcto de la situación auditada, con un respaldo de las observaciones, que permitan la comunicación posterior de los resultados. Estos documentos fueron elaborados por un consultor individual internacional y contaron con amplia participación del cuerpo técnico de AIN, lo que se tradujo en un producto muy aterrizado a la práctica de auditoría en nuestro país, muy valorado por los auditores de AIN, Unidades de Auditoría de Administración Central y otros organismos

fuera del alcance de AIN. Se encuentran en aplicación desde 2011, y se capacitaron 155 funcionarios de AIN y Unidades de Auditoría Interna de Administración Central.

Diseño detallado de nuevo modelo de sistema administración financiera. Fue realizado el diagnóstico del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) por parte de una firma consultora, a partir de la cual elaboró una definición del Modelo Conceptual de Alto Nivel de la Administración Financiera Integral (AFI). Este producto ha sido un insumo fundamental para el proceso de reingeniería del SIIF que está en curso con el financiamiento del Banco a través del "Programa de Modernización de la Gestión Financiera Pública" (3161/OC-UR).

Sistema Integrado de Control de Auditorías (SICA) implantado. Se implantó en la División de Auditoría del TCR el software SICA a través de un convenio con el Tribunal de Cuentas de Chile, con el objetivo de llevar a cabo auditorías asistidas de manera electrónica, lo que implicará cambios en los procedimientos y roles de los involucrados. Actualmente el sistema se encuentra en producción y la capacitación del personal se encuentra en proceso con recursos propios.

Procesos e instrumentos de UPN diseñados. La UPN ha documentado sus procedimientos y los flujos de información asociados, entre los que por ejemplo se encuentran: la gestión de solicitud de refuerzo de crédito, la habilitación de proyectos de inversión, aprobación de economías, cambio de fuente de financiamiento, proyección de las modificaciones presupuestales, modificación de tope de inversión¹, etc. Estos procedimientos son aplicados por la UPN, y algunos ya han sido actualizados de forma de acompañar los cambios realizados en los sistemas de información.

Sistema de Gestión de Modificaciones Presupuestales (SGMP) desarrollado e implantado. El sistema tiene como objetivo la gestión de las solicitudes de modificaciones presupuestales para el Presupuesto Nacional y Rendiciones de Cuenta. De esta forma cada uno de los incisos (organismos) presenta su solicitud a través de la aplicación y la misma es evaluada entre distintas instituciones que participan en el proceso (MEF-UPN, MEF-CGN, OPP) generando la documentación que corresponda en cada caso. En 2013 todos los procedimientos de refuerzo de rubro se tramitaron a través del sistema (341 procedimientos).

Diagnósticos y Planes de Desarrollo Institucional en AIN y TCR disponibles, identificándose avances en la ejecución de las actividades propuestas del POA del TCR, mientras que la AIN aún no inicia su implementación. En la CGN si bien no se cuenta con un Plan de Desarrollo Institucional, se han realizado acciones en vías de su fortalecimiento, como ser su reestructura interna, las mejoras en las áreas de comunicación y capacitación, el relevamiento de procesos y su documentación y los esfuerzos hacia la reingeniería del SIIF².

La UPN consolidada en el MEF. En el caso de la UPN, se considera que se cumplieron los objetivos relativos a su consolidación en el Ministerio para apoyar las decisiones de preparación del presupuesto y el seguimiento de la ejecución presupuestal.

3. ANÁLISIS DEL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

Efectos esperados en materia de control interno dependientes de definiciones políticas. El Programa deja insumos para avanzar en un ordenamiento del sistema de control interno, y la aplicación de las normas técnicas de control interno. Su desarrollo dependerá del logro de acuerdos a nivel político que no pudieron lograrse en el marco de los plazos de ejecución del Programa.

La ejecución involucraba la participación de distintos órganos autónomos. Esto se tradujo en diferentes prioridades entre organismos y en ritmos de ejecución heterogéneos entre Componentes, resultando más ágil la ejecución de productos y actividades previstos bajo la órbita del MEF.

El Programa no logró revertir las lógicas instaladas en materia de coordinación de los organismos de control. Se logró la coordinación entre los órganos de control en el marco de actividades de índole técnico, como ser, por ejemplo, las Mesas de Trabajo del Componente 1, o la articulación entre los Directores Técnicos del MEF y TCR, pero los entregables del Programa no contribuyeron a mejorar la articulación en un plano político institucional.

¹ Javier Mari (2012). "Consultoría para racionalizar los procesos de la UPN y actuar de contraparte en el desarrollo de soluciones de TI". Informe Final.

4. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD

Proximidad del cambio de gobierno. En materia de control interno, el Programa ha entregado insumos que permiten avanzar hacia la elaboración de una Ley de Control Interno. Como fue expresado antes, en este período el gobierno no fue posible lograr los arreglos institucionales necesarios para que se materializara. Queda pendiente el desafío de avanzar en la elaboración de un cuerpo normativo sobre el sistema de control interno, que defina las responsabilidades de cada institución y su regulación.

En materia de fortalecimiento institucional, el cambio de gobierno será un factor a tomar en cuenta en para priorizar las líneas de trabajo que tienen distinto nivel de avance entre los organismos de contralor. Hay dos líneas de acción claras que parecerían ser las menos afectadas, que son el desarrollo e implantación del SIIF II en CGN y la consolidación de la UPN.

5. LECCIONES APRENDIDAS

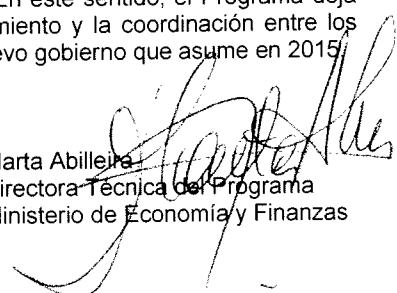
Los procesos de reforma de los sistemas nacionales de control interno, que involucran organizaciones múltiples y autónomas, requieren de un liderazgo político fuerte del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. El Programa previó una lógica vertical a través de la que, aún cumpliendo con todos los entregables, difícilmente podrían lograrse todos los efectos esperados sin un liderazgo fuerte del Ejecutivo y Parlamento, que condujera el proceso de reforma.

En los procesos de consultorías internacionales vinculadas a los diagnósticos institucionales y planificación estratégica es determinante el tiempo de permanencia del consultor en el terreno. Esto incidió muy positivamente en el proceso realizado por el TCR, en el que se logró una alta participación del cuerpo técnico del organismo y de los ministros, con un alto grado de apropiación de los resultados de las consultorías relativas a la planificación estratégica y de reestructura del organismo. En el caso de CGN, por ejemplo, la escasa permanencia del consultor en el país, y por tanto, un relevamiento parcial de la realidad institucional del organismo, condujeron al fracaso de los resultados de la consultoría y la rescisión del contrato.

6. CONCLUSIONES

El Programa logró avances hacia el cumplimiento general de sus objetivos, con un desempeño heterogéneo al interior de los Componentes. Lo realizado representa el inicio de un proceso de cambios en el sistema de control interno uruguayo, que para completarlo requiere de acuerdos institucionales con un fuerte liderazgo político, para los cuales la arquitectura del Programa no fue suficiente. En este sentido, el Programa deja insumos documentados de líneas de acción iniciadas hacia el fortalecimiento y la coordinación entre los órganos de control, que podrán ser retomados por las autoridades del nuevo gobierno que asume en 2015.


Roberto Fernández
Especialista Sectorial
Banco Interamericano de Desarrollo


Marta Abilleira
Directora Técnica del Programa
Ministerio de Economía y Finanzas

Montevideo, 8 de diciembre de 2014

Taller de Cierre
Lista de Participantes

Nombre	Institución
Marta Abilleira	Directora Técnica del Programa, Ministerio de Economía y Finanzas
Blanca Carricart	Administradora del Programa, Ministerio de Economía y Finanzas
Roberto Fernández	Jefe de Equipo de la Operación, Banco Interamericano de Desarrollo
Luciana López	Consultora, Banco Interamericano de Desarrollo

ANEXO 2. Evaluación del Prestatario



Banco Interamericano de Desarrollo
Informe de Terminación de Proyecto –PCR
Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto:

Agencia(s) Ejecutora(s):

Prestatario: República Oriental del Uruguay

Fecha de Aprobación del Proyecto:

Fecha Efectividad Contrato:

Fecha Evaluación Prestatario:

Fecha Taller de Cierre:

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

[] Muy Probable (MP) [x] Probable (P) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

[] Muy Satisfactorio (MP) [x] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (PS) [] Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

[] Muy Probable (MP) [x] Probable (P) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (I)

Comentarios:

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

[] Muy Satisfactorio (MS) [x] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (PS) [] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta qué punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☒ Muy Satisfactorio (MS) ☐ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco:

Firma en representación del Organismo Ejecutor:

Firma:



Aclaración de firma: DARTO ABILEIRA



MICHAEL BORCHARDT