

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## URUGUAY

### PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA PARA UNA MAYOR EFICIENCIA DEL GASTO

(UR-L1089)

#### PERFIL DE PROYECTO

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

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

## PERFIL DE PROYECTO (PP)

### URUGUAY

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título de proyecto:</b>	Programa de Modernización de la Gestión Financiera Pública para una Mayor Eficiencia del Gasto.	
<b>Número de proyecto:</b>	UR-L1089	
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Emilio Pineda (FMM/CUR), jefe de equipo; Roberto Fernández (ICS/CUR), jefe de equipo alterno; Carlos Pimenta (IFD/FMM); Javier Cayo (LEG/SGO); David Salazar (FMP/CUR); Nadia Rauschert (FMP/CUR); Miguel Baruzze (CSC/CUR); Gerardo Uña (consultor); Adriana Torres (CSC/CUR); y Marina Massini (IFD/FMM).	
<b>Prestatario:</b>	República Oriental de Uruguay	
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	
<b>Plan de financiamiento:</b>	Capital Ordinario (CO):	US\$14,5 millones
	Local:	US\$7,5 millones
	Total:	US\$22 millones
<b>Salvaguardas:</b>	Categoría: C	

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 Uruguay cuenta con un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) desde el año 1999. Este sistema para la gestión y control del presupuesto del sector público fue uno de los primeros instalados en la región y presenta una serie de debilidades que hacen necesario plantear su actualización conceptual y su reingeniería operativa<sup>1</sup>. La Contaduría General de la Nación (CGN), en el año 2008 promovió la realización de un diagnóstico de los procesos contables presupuestales y del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)<sup>2</sup>. Con base en este diagnóstico en el año 2012, se elaboró el modelo conceptual de alto nivel para un nuevo SIAF que vendría a sustituir al actual SIIF<sup>3</sup>.
- 2.2 **El problema a enfrentar y sus causas.** El problema central radica en las dificultades para tomar adecuadamente decisiones en el proceso de asignación de

---

<sup>1</sup> En una encuesta del Banco de análisis de funcionalidades de los sistemas de administración financiera pública en 15 países de la región entre el 2009 y el 2011, el SIIF de Uruguay aparece en el grupo de menor grado de madurez (intermedia) junto con otros 3 países. Esto debido a que el SIIF, además de su obsolescencia tecnológica, no alcanza todas las funcionalidades requeridas, principalmente en cuanto la cobertura de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y la Contabilidad.

<sup>2</sup> En el marco de la cooperación técnica de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados (ATN/OC-10195-UR).

<sup>3</sup> En el marco del Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria (2085/OC-UR).

recursos en las etapas de formulación presupuestaria, monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestal ante la carencia de información precisa y oportuna para apoyar los procesos decisionales y la ausencia de Estados Financieros generados en forma oportuna, en base a información relevante y confiable. Las principales causas son:

- a. **Deficiencias del proceso presupuestario.** Las principales debilidades observadas son: (i) incumplimiento del principio básico de que toda transacción debe registrarse sólo una vez y en el lugar donde se produce; (ii) ausencia de criterios unificados y protocolizados entre los contadores/interventores en el proceso de ejecución del gasto; (iii) falta de especificaciones para facilitar el nexo entre el sistema de expediente electrónico en las Unidades Ejecutoras (UE) y la CGN; (iv) fragmentación del ciclo de gestión presupuestaria, incluyendo los aplicativos de soporte utilizados<sup>4</sup>; (v) ausencia de mecanismos establecidos de evaluación del gasto; (vi) registro fragmentado de transacciones y sin respaldo en el SIIF; y (vii) ausencia de criterios comunes para la gestión presupuestaria, tanto en los ministerios y unidades ejecutoras, como en los servicios centrales del MEF.
  
- b. **Debilidades del actual SIIF.** Pueden destacarse las siguientes debilidades: (i) ausencia de un modelo conceptual que defina en forma precisa el alcance, las principales funcionalidades en forma integrada y cobertura del SIIF; (ii) orientación exclusiva a registrar las transacciones financieras, en menoscabo del seguimiento de las transacciones de producción física de bienes y servicios (no hay registro de inventarios, inmuebles, etc.); (iii) presencia de una arquitectura tecnológica base no consolidada, que no presenta elementos comunes para sus distintos módulos; (iv) excesiva fragmentación de los módulos del SIIF, con una visión de funciones y no de procesos; (v) debilidades en su capacidad de generación de reportes (imposibilidad de obtener reportes a una fecha distinta a la actual); (vi) ausencia de procesos y mecanismos necesarios para la integración financiero-contable en forma automática; y (vii) disociación entre el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG) con el Sistema de Evaluación (SEV) y el Sistema de Inversión Pública (SISI);. Además, en el SIIF cabe identificar problemas originados por deficiencias en el funcionamiento del propio sistema de información: (i) inconsistencias en las cifras presupuestarias del Sistema de Información Presupuestaria (SIP) y el SEG; (ii) doble digitación de la misma información en distintos módulos del sistema; (iii) información poco oportuna para la toma de decisiones a nivel micro y macro; (iv) dificultades para exportar la información a otros soportes, habitualmente mediante extracciones manuales de los datos de las bases de datos; (v) Sistema de Información Contable (SIC) no se desarrolló por completo,

---

<sup>4</sup> Un ejemplo de ello es que dentro de la Agencia Nacional de la Educación (ANEP) cada una de sus Direcciones cuentan con un Sistema Financiero de Registro de Gasto distinto y muchas veces incompatible que dificulta la agregación de la información.

por lo tanto no es posible emitir balances y generar los informes financieros y contables en forma automática desde el sistema; (vi) registros de ingresos y de pago de la deuda (Banco Central) con bajo nivel de integración al SIIF; y (vii) baja integración con sistemas de apoyo como el Sistema Integrado de Compras del Estado (SICE).

- c. **Debilidades institucionales para garantizar la sostenibilidad del SIIF.** La implementación de un nuevo SIIF requiere de recursos humanos con un alto grado de especialización técnica y de absorción de innovaciones tecnológicas que aseguren la sostenibilidad del proyecto. En la actualidad, se requiere adoptar nuevas capacidades técnicas en las instituciones responsables de la gestión presupuestaria del Uruguay, para los cual deberá enfrentar las siguientes deficiencias: (i) procesos fragmentados de trabajo, tanto en cuanto a los criterios conceptuales como en los módulos actuales del SIIF; (ii) insuficiente capacidad de planificación e innovación tecnológica en los servicios responsables de la gestión del sistema; y (iii) insuficiente soporte a usuarios para afrontar nuevos retos tecnológicos.

### III. OBJETIVO, DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS ESPERADOS

- 3.1 **Objetivos.** El objetivo del programa es mejorar el proceso de asignación de recursos en las etapas de formulación presupuestaria, monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestal mediante la implementación de un SIAF de nueva generación. Esto a través de desarrollar e implantar un sistema de información que permita: (i) dar soporte al registro de las transacciones financieras y contables una sola vez en el lugar donde se producen; (ii) generar información (reportes, etc.) de alto valor agregado y de forma oportuna que apoyen el proceso de toma de decisiones en el ciclo presupuestario; y (iii) fortalecer las capacidades institucionales y técnicas instaladas, tanto en los servicios centrales, como en las unidades responsables de la gestión financiera.
- 3.2 **Resultados.** Algunos de los resultados estimados inicialmente son: (i) 60% de las Unidades Ejecutoras de la Administración Central son capaces de generar reportes sobre la ejecución del gasto en tiempo real, correspondiente a por lo menos el 60% del gasto del gobierno central; y (ii) en por lo menos el 60% de las unidades ejecutoras, el sistema genera los 5 Estados Contables Principales alineados con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)<sup>5</sup>.
- 3.3 **Componente 1. Desarrollo e implementación del SIIF II.** Este componente tiene como objetivo la optimización de los flujos de trabajo financiero-contables; el desarrollo e inicio del proceso de implantación del SIIF II. Esto significa

---

<sup>5</sup> Estos son: Estado de Situación Financiera, Estados de Rendimiento Financiero, Estado de Cambios en el Patrimonio, Estado de Flujo de Efectivo, Estado de Ejecución Presupuestaria de Gastos, Estado de Ejecución Presupuestaria de Recursos.

trabajar sobre las siguientes actividades estrechamente interrelacionados y de ejecución simultánea.

- a. Racionalización de procesos y fortalecimiento de la normativa presupuestaria contable. El primero de ellos abordaría: (i) la identificación y mapeo de los procesos de gestión financiera del sector público (ciclo presupuestario, gestión de tesorería, contabilidad y gestión de crédito público), la integración entre ellos y su conexión con otros sistemas operacionales (SNIP, SGH, etc.) actualmente en uso; (ii) la optimización de dichos procesos de trabajo, mediante la aplicación de criterios financieros y contables homogéneos (aperturas presupuestarias y plan de cuentas contables), y la captura única del dato; (iii) la revisión de los criterios normativos aplicados actualmente a la gestión financiera pública y ajustarlos a los nuevos procesos optimizados; y (iv) la revisión del Plan de Cuentas Contables y el Clasificador Presupuestario actuales, para lograr su integración.
- b. Desarrollo del sistema a través de un esquema de tercerización a firmas de software, incluyendo: (i) análisis funcional de los procesos vinculados con la gestión presupuestal, incluyendo la identificación de las áreas de negocio, casos de uso y los resultados de las reingenierías de procesos; y (ii) desarrollo y programación de los procesos, con la prueba del sistema sobre una experiencia piloto.
- c. Definiciones tecnológicas. El nuevo sistema informático estará basado en las siguientes premisas: (i) portabilidad, referida a la facilidad de adecuarse a diversas tecnologías; (ii) utilización eficiente de recursos de manera que los costos de operación y sostenibilidad sean reducidos; (iii) seguridad, que certifique que la información está resguardada; y (iv) marco regulatorio técnico-operativo en el que se definan los estándares tecnológicos (arquitectura, bases de datos, comunicaciones, etc.) y los protocolos comunes (categorías de variables y datos, estándares de calidad de los registros, etc.) para el funcionamiento de los sistemas administrativos, los sistemas de planificación y financieros en un marco de interoperabilidad entre ellos.
- d. Plan de implementación del sistema incluyendo: (i) especificación del alcance, acciones y etapas bajo un esquema gradual; y (ii) implantación del sistema, incluyendo la capacitación de los operadores con el objetivo de cubrir al menos el 60% de las Unidades Ejecutoras.
- e. Interoperabilidad con otros sistemas. Las actividades incluirán definiciones de aspectos tecnológicos y funcionales de interoperabilidad, que permitan la integración e intercambio de información con otros sistemas de información.

3.4 **Componente 2. Fortalecimiento institucional de las unidades del MEF y organismos públicos.** El objetivo es reforzar las capacidades institucionales de las unidades del MEF implicadas de forma directa en la gestión presupuestaria a través de: (i) identificación de eventuales brechas competenciales en los perfiles

profesionales de las unidades mencionadas; (ii) detección de necesidades de capacitación en técnicas y metodologías de gestión presupuestaria; (iii) identificación de necesidades técnicas de las unidades informáticas; y (iv) elaboración de un plan de gestión del cambio, que incluya capacitación en los procesos optimizados acompañados con nuevos equipos y su posterior ejecución.

#### **IV. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR**

- 4.1 Esta operación se encuentra alineada con las prioridades sectoriales acordadas en la Estrategia del Banco con Uruguay (GN-2626), a través de los pilares de Gestión y Finanzas Públicas previstos en la matriz de resultados de la referida estrategia. El programa contribuye al alcance de las metas del GCI-9 al apoyar el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas para el crecimiento, así como a la estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social. Adicionalmente, da continuidad al apoyo brindado por el Banco a la modernización de los SIAF en la región a través de préstamos y redes de conocimiento.

#### **V. SALVAGUARDAS**

- 5.1 La operación apoyará el desarrollo de sistemas y fortalecimiento institucional y no se prevé riesgos socio-ambientales. De acuerdo con los resultados del Safeguards Policy Filter Report, se propone que la operación sea clasificada como categoría C.

#### **VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA**

- 6.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación del proyecto, las etapas de diseño, los recursos para financiar las misiones y el apoyo técnico requerido (US\$95.720). Se prevé la distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Revisión y Riesgo (QRR) el 15 de noviembre de 2013, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) al Comité de Políticas Operativas (OPC) el 20 de enero de 2014, y la presentación de la operación al Directorio Ejecutivo el 15 de abril de 2014.

## **Anexo I**

Este anexo fue extraído por ser confidencial.

## SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the PP (or equivalent) and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT
	<b>Type of Operation</b>	Other Lending or Financing Instrument
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Country</b>	URUGUAY
	<b>Project Status</b>	
	<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
	<b>Team Leader</b>	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
	<b>Project Title</b>	Program to Support Expenditure Effectiveness
	<b>Project Number</b>	UR-L1089
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Massini, Marina (MARINAM@iadb.org)
	<b>Assessment Date</b>	2013-08-01
	<b>Additional Comments</b>	

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>	<b>Project Category:</b> C	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>
	<b>Conditions/ Recommendations</b>	<b>Comments:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.</li> <li>Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3).Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.).</li> <li>The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.</li> </ul>	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
--	--------------------------	---------------------

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Massini, Marina (MARINAM@iadb.org)
	<b>Title:</b>	
	<b>Date:</b>	2013-08-01



## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT
	<b>Type of Operation</b>	Other Lending or Financing Instrument
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
	<b>Team Leader</b>	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
	<b>Project Title</b>	Program to Support Expenditure Effectiveness
	<b>Project Number</b>	UR-L1089
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Massini, Marina (MARINAM@iadb.org)
	<b>Assessment Date</b>	2013-08-01
	<b>Additional Comments</b>	

<b>SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS</b>	<b>Type of Operation</b>	Loan Operation	
	<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as	(B.17)	

		appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	
	<b>Potential Safeguard Policy Items(?)</b>	No potential issues identified	
	<b>Recommended Action:</b>	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	<b>Additional Comments:</b>		

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Massini, Marina (MARINAM@iadb.org)
	<b>Title:</b>	
	<b>Date:</b>	2013-08-01

## **ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)**

- 1.1 De acuerdo a los criterios establecidos en el *Sustainable Finance Toolkit* del Bancoel proyecto es clasificado como “C”, lo que es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación de modernización institucional de una Secretaría de Hacienda. Consecuentemente, no es necesaria la preparación de una estrategia ambiental.

## ÍNDICE DE TRABAJO COMPLETADO Y PROPUESTO

Estudios	Descripción	Información esperada	Referencias electrónicas
Opciones técnicas y de diseño de proyecto	Diagnóstico del SIIF	Concluido	<a href="#">IDBDocs#37938916</a>
	Marco Conceptual del nuevo SIIF	Concluido	<a href="#">IDBDocs#37938908</a>
	Mapeo de problemas, soluciones y resultados.	En proceso	
Mecanismo de ejecución y cuestiones fiduciaria y de control	Arreglo institucional y mecanismo de ejecución	Misión de Análisis	
Plan de Acción y de Inversión (PAI) del Proyecto	Versión preliminar detallada de los Productos, Metas, Líneas de Base y Presupuesto del Proyecto.	En proceso	
Análisis Económico	Realización de un análisis económico para cuantificar los beneficios	Misión de Análisis	
Análisis de Riesgo	Aplicación de la metodología del análisis de riesgo por el equipo de la Representación.	Misión de Análisis	
Marco de Resultados del Proyecto	Detalle de los resultados esperados relativos a los productos seleccionados y a las respectivas líneas de base.	Misión de Análisis	
Sistema de Monitoreo, Evaluación y Tabla de Indicadores	Elaboración del SM/A y definición del cuadro de indicadores que permitirá el monitoreo de la línea de base del Marco de Resultados.	Misión de Análisis	
Actores claves y cuestiones políticas	Preparación de minutas de convenios para viabilizar la participación de otros poderes y/o niveles de gobierno.	Misión de Análisis	
Reconocimiento de gastos anticipados	Presentación de la relación de gastos anticipados de la contrapartida y del financiamiento.	Misión de Análisis	

## **Anexo V**

Este anexo fue extraído por ser confidencial.