

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTION PRESUPUESTARIA

(UR-L1098)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Roberto Fernandez (ICS/CUR), Jefe de Equipo; Emilio Pineda (FMM/CUR), Jefe Alterno; Juan Carlos Cortazar (ICS/CCH), Pedro Farias (IFD/ICS), Pablo García (TIU/CUR), Pablo Valenti (ICS/CCO), Raimundo Arroio (IFD/ICS), Betina Hennig (LEG/SGO), Nadia Rauschert (FMP/CUR), David Salazar (FMP/CUR), Luciana López (Consultora) y Alicia Alvarez (IFD/ICS).

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

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria		
Número del Proyecto:	UR-L1098		
Equipo de Proyecto:	Roberto Fernandez (ICS/CUR), Jefe de Equipo; Emilio Pineda (FMM/CUR), Jefe Alterno; Juan Carlos Cortazar (ICS/CCH), Pedro Farias (IFD/ICS), Pablo García (TIU/CUR), Pablo Valenti (ICS/CCO), Raimundo Arroio (IFD/ICS), Betina Hennig (LEG/SGO), Nadia Rauschert (FMP/CUR), David Salazar (FMP/CUR), Luciana López (Consultora) y Alicia Alvarez (IFD/ICS).		
Prestatario:	República Oriental del Uruguay		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (Unidad de Presupuesto Nacional)		
Plan de	BID (Capital Ordinario):	US\$12M	
Financiamiento:	Contrapartida Local:	US\$3M	
	TOTAL:	US\$15M	
Salvaguardias:	Políticas identificadas: OP-703 Categoría: C		

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Antecedentes.** En Uruguay se produjeron, en años recientes, avances en la gestión presupuestaria, de información financiera y de seguimiento de programas y proyectos públicos. Para el presupuesto quinquenal 2010-2015, se implementó un sistema informático de formulación y gestión presupuestaria, que permite la revisión y aprobación en línea de propuestas de asignación por los organismos rectores: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)¹. Además, se diseñó el modelo conceptual para un sistema de administración financiera y se inició su desarrollo²; y se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, y un sistema nacional de inversión pública.³
- 2.2 Sin perjuicio de estos avances, persisten oportunidades de mejora en la eficiencia de la asignación de recursos presupuestales. En este sentido, la información disponible para fundamentar la toma de decisiones sobre asignación presupuestaria es insuficiente y se encuentra fragmentada.

¹ Recibió apoyo del Banco: UR-L1031 de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria.

² Recibió financiamiento del Banco para el diseño del modelo conceptual (Proyecto UR-L1031) así como para el desarrollo e implementación: UR-L1089: Programa de Modernización de la Gestión Financiera Pública.

³ Con apoyo del Banco: UR-L1027 de Mejora de la Calidad del Gasto y del Proceso Presupuestario, UR-T1014 de Apoyo a la Implementación de Gestión por Resultados, y UR-T1013 de Sistema Nacional de Inversión Pública.

- 2.3 La gestión presupuestaria de un organismo estatal requiere una estimación realista de sus necesidades financieras anuales acordes a sus mandatos y capacidades institucionales; y, a su vez, está expuesta a la necesidad de realizar ajustes de partidas presupuestales, ya sea para atender mayor demanda, incrementos de costos unitarios, o para implementar nuevas políticas y/o cambios en la forma de prestación de los servicios⁴. No obstante, para dimensionar estos requerimientos se requiere de información sobre la cantidad y características de los servicios, así como de sus costos, la cual se encuentra parcialmente disponible. El universo de entidades afectadas por esta situación en la administración central y organismos descentralizados es de 196 unidades organizativas y 96 programas presupuestales, las cuales representan algo más del 50% del gasto público total.⁵
- 2.4 Por otra parte, los órganos rectores del proceso presupuestario presentan algunas carencias, en aspectos tales como: (i) pautas y protocolos que permitan uniformizar el envío de información sectorial; (ii) capacidades para el análisis de la producción, costos y eficiencia de los servicios; (iii) coordinación inter-institucional durante el proceso de gestión presupuestaria; y (iv) instrumentos técnicos de apoyo para el análisis histórico y de eficiencia institucional y su nivel de gasto.
- 2.5 La información relativa a la cantidad y características de los servicios prestados a la ciudadanía se encuentra altamente fragmentada dentro de cada organismo. Según el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) 2013, los sistemas de información que proveen información sobre el volumen de producción de servicios provistos por los organismos se encuentran mayoritariamente en fase inicial de implementación o en desarrollo⁶. Pese a avances realizados en algunos sectores (Sistema Integrado de Información del Área Social y Sistema de Información para la Infancia) mayormente, es escasa la generación y tratamiento de datos sobre beneficiarios, prestaciones y calidad de los bienes y servicios entregados a la ciudadanía⁷.
- 2.6 Los datos de producción no están vinculados a la ejecución económico-financiera, lo cual impide un análisis del costo incurrido. Según el informe SEP 2013, en los organismos

⁴ Los ajustes mencionados pueden responder a aumentos de los volúmenes de servicios producidos, aumentos de costos en comparación con lo proyectado, o cambios en la modalidad de prestación de los servicios. Durante la ejecución presupuestal del año 2012, se tomaron 229 decisiones de aumento de recursos por US\$ 440 millones a los organismos financiados por el tesoro nacional, además de 62 trasposiciones entre diferentes programas y otras decisiones de reasignación que no requirieron participación del nivel central. Fuente: Informe Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2012: Informe Económico-Financiero, p. 318-322.

⁵ Correspondiendo el resto del gasto a transferencias a la seguridad social, intereses de la deuda pública y otras. Según información del MEF, una alta proporción de los planteos de modificación presupuestal, no estuvieron acompañados oportunamente de elementos de información y análisis que permitieran evaluar técnicamente el dimensionamiento de las modificaciones planteadas. Estas carencias determinaron la necesidad de solicitar formación complementaria a los organismos, e incurrir de demoras para la aprobación de las modificaciones.

⁶ Fuente: Informe detallado de País SEP, BID 2013, pp. 105, 118, 130 y 144. El puntaje promedio simple de los 4 sectores comprendidos en el relevamiento asciende a 2,75, en una escala con un valor máximo de 5. Los sectores comprendidos en los relevamientos SEP 2007 y 2013 realizados por el Banco fueron: educación, salud, desarrollo social e infraestructura. García López y García Moreno, La Gestión para Resultados en el Desarrollo, BID, 2010; y BID, SEP 2013. El informe SEP 2013 se encuentra en etapa de revisión y comentarios por parte de los organismos nacionales responsables, por lo que los resultados aquí mencionados tienen carácter preliminar.

⁷ Fuente: Según el informe SEP 2013, la información sobre la calidad de los bienes y servicios se base en sistemas implementados en uno de los 4 sectores relevados (educación), pero es inexistente o apenas está propuesta en los restantes 3 sectores. Informe detallado de País SEP 2013, pp. 107, 119, 131 y 145.

relevados no se generan indicadores de eficiencia en cuanto a costos de los servicios⁸. Asimismo, los sistemas de información sobre eficiencia en cobertura de los servicios están en etapa de desarrollo en 2 de los 4 sectores y son considerados inexistentes o incipientes en el resto⁹. Esto evidencia un nivel de madurez incipiente de la gestión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las entidades sectoriales¹⁰, así como escasa adopción de herramientas de análisis de datos.

- 2.7 **Objetivo del Programa.** El Programa contribuirá a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos presupuestales. Esto se logrará por intermedio del fortalecimiento de las capacidades para la gestión de la información en el ciclo presupuestal, lo cual comprende: (i) generación de la información necesaria para definir los recursos requeridos para producir los bienes y servicios públicos; y (ii) incorporación de esta información en los procesos de toma de decisiones.
- 2.8 Para ello se realizarán intervenciones en dos niveles: (i) los órganos rectores de la gestión económico-financiera; y (ii) los sistemas de información de organismos estatales¹¹. En este sentido, el Programa prevé desarrollar acciones al interior de un sub-conjunto de entidades que serán seleccionadas en función de la incidencia fiscal, la magnitud de sus necesidades de fortalecimiento, y la prioridad del sector dentro del programa de gobierno, entre otras. Estos criterios deberán considerar la incorporación de organismos al programa a medida que se diagnostiquen nuevas necesidades y oportunidades de mejora. El Programa se estructurará en los siguientes Componentes:
- 2.9 **Componente 1: Fortalecimiento de los Órganos Rectores de la Gestión Económico-Financiera (US\$2,4 millones).** En la dimensión transversal, el programa contribuirá a mejorar la capacidad de los organismos rectores del proceso presupuestario para desempeñar su rol en la toma de decisiones de formulación y gestión presupuestaria. Para ello, buscará desarrollar e implementar: (i) un conjunto de reglas y estándares para la presentación de información por parte de las entidades sectoriales ante los organismos rectores; (ii) modalidades de visualización de la información; (iii) mecanismos de interoperabilidad entre los sistemas de información y gestión¹²; (iv) metodologías, procedimientos y sistemas para la generación y el tratamiento de información sobre el costo de servicios gubernamentales; (v) herramientas en apoyo a la gestión del cambio; (vi) protocolos y rutinas para los procesos decisorios respecto a la asignación y re-asignación de recursos; (vii) capacitación del personal de los órganos rectores; así como

⁸ Esta dimensión de los sistemas de información recibe la puntuación mínima en la escala, en analogía con el Informe SEP 2007. Fuente: Informe detallado SEP 2013, pp. 108, 120, 131 y 145.

⁹ Fuente: Informe detallado SEP 2013, pp. 108, 120, 132 y 146. El puntaje 2013 en esta dimensión alcanzó a 1,75 en promedio, una mejora significativa respecto del relevamiento 2007 (0,75) pero aún dentro de un nivel bajo.

¹⁰ Según información brindada por el MEF, la información aportada por los organismos sectoriales en apoyo de sus planteos de modificación presupuestaria es generada mediante procedimientos artesanales, lo cual actúa en detrimento de la comparabilidad con datos de años anteriores y afecta asimismo su confiabilidad.

¹¹ El ámbito de cobertura potencial del Programa serán los organismos de la Administración Central (Presidencia y Ministerios), y los siguientes organismos descentralizados: Administración Nacional de Educación Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Instituto del Niño y Adolescente, y Universidad de la República.

¹² Tales como el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), Sistema de Información de Compras Estatales (SICE), Sistema de formulación y gestión presupuestaria (GEMAP), y otros a ser desarrollados.

otras a ser identificadas durante el proceso de diseño del proyecto.¹³ Este componente financiará también el desarrollo de capacidades a nivel de los órganos rectores para brindar asesoramiento y guiar los proyectos de mejora en organismos estatales. Esto facilitará la ejecución de los proyectos del programa y, a la vez, contribuirá a la sustentabilidad futura.

- 2.10 **Componente 2: Fortalecimiento de Sistemas de Información en Organismos Estatales (US\$ 9,6 millones).** En la dimensión vertical, el programa contribuirá a disponer de sistemas de información más completos e integrados en los organismos que resulten seleccionados¹⁴. Para la ejecución de este componente, en los organismos seleccionados, se financiará un diagnóstico sobre el estado de la generación de información para la gestión presupuestaria que permita definir los alcances de las intervenciones a ser financiadas por esta operación¹⁵. En este sentido, lo que se persigue es generar un impulso inicial para la modernización de los demás sistemas requeridos para una eficaz y eficiente gestión de toda la institución. Ello se complementará con: (i) el diseño e implantación de procesos para generar información, sistemas integrados de gestión corporativa y herramientas para el tratamiento de la información; (ii) desarrollo y adopción de instrumentos de apoyo a la toma de decisiones; (iii) capacitación del personal de unidades de gestión presupuestaria en ministerios y organismos descentralizados; (iv) la implementación de instrumentos de apoyo a la gestión del cambio; (v) la renovación tecnológica necesaria para acompañar los procesos y mejoras antes mencionados; (vi) la realización de estudios, consultorías y capacitaciones relacionadas a procesos de mejora de gestión en distintas áreas del sector público; y (vii) el diseño e implementación de estrategias, planes y programas con base en el uso de información y evidencia a nivel del organismo beneficiario.¹⁶
- 2.11 **Estrategia de país.** La operación se enmarca en el área de gestión y finanzas públicas de la Estrategia País (GN-2626) y atiende los siguientes desafíos: (i) mejoras en elaboración del presupuesto; (ii) simplificación de procesos y procedimientos; y (iii) fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas públicos. Es consistente con la prioridad c “Instituciones para el crecimiento y bienestar social” del Noveno Aumento General de Recursos (GN-2587-2).

¹³ Estas actividades forman parte del pilar de “adecuación presupuestaria” ya que apuntan a mejorar el uso de la información sobre la gestión en la toma de decisiones de asignación de recursos, Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. (BID, 2014), “Presupuestos para el desarrollo en América Latina”, p. 157 ss.

¹⁴ En este sentido, el MEF anticipó que entre ellos se deberá considerar a la Dirección Nacional de Aduanas y la Dirección General Impositiva, para dar continuidad a los procesos de reforma en curso en dichas entidades.

¹⁵ La metodología de diagnóstico aprovechará la experiencia del Banco en proyectos similares en Argentina y Chile, además de la experiencia de la Agencia de Gobierno Electrónico en el relevamiento de la situación de la gestión de TIC en Uruguay.

¹⁶ Las actividades (vi) y (vii) forman parte del pilar de “desarrollo de capacidades institucionales para el logro de resultados” en el modelo de presupuesto para el logro de resultado de desarrollo. De acuerdo con Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. (BID, 2014) en “Presupuestos para el desarrollo en América Latina”, pag. 166, la capacidad institucional para el logro de resultados es uno de los cuatro pilares claves para la implementación de un modelo de “presupuesto para el logro de resultados de desarrollo (PPRD)”.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El programa incorporará la experiencia del BID en apoyo a procesos de modernización institucionales, con énfasis en la gestión de TIC y gestión presupuestaria.¹⁷
- 3.2 El Banco hará uso de la experiencia adquirida en el diseño de proyectos similares de fortalecimiento institucional, en los cuales la selección de los organismos a intervenir fue definida en la etapa de implementación (Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Públicos EC-L1118, Reforma Institucional de Gestión Pública EC-L1094 y Mejora de la Gestión Pública y Servicios al Ciudadano CH-L1085). Por otra parte, se aprovechará la experiencia del Banco en Uruguay en el fortalecimiento de: (i) los sistemas de control y gestión presupuestaria (UR-L1031); (ii) los sistemas de monitoreo y evaluación (UR-L1027, UR-T1014); el sistema de inversión pública (UR-T1013 y UR-T1035); y (iii) el sistema de administración financiera (UR-L1089).
- 3.3 **Ejecución, administración y riesgos.** La operación será un préstamo de inversión con un período de ejecución de cinco años, a ser ejecutado por el MEF, por medio de la Unidad de Presupuesto Nacional. Los organismos rectores y otros organismos participantes en el Programa serán beneficiarios y no tendrán responsabilidades de ejecución. Se acordará un Reglamento Operativo que precise los criterios para que el ejecutor y el Banco aprueben y den seguimiento a los proyectos. No se prevé financiamiento retroactivo ni reconocimiento de gastos previos. Preliminarmente, se identifica que los riesgos estarían relacionados con el involucramiento de las entidades beneficiarias, los cambios de autoridades y sus prioridades; y posibles dificultades de coordinación inter-institucional.
- 3.4 **Resultados esperados y Análisis Económico.** Se estima que el principal impacto del programa será una mayor eficiencia en la asignación presupuestaria. Esto se logrará a partir de la generación de información que permita: (i) una programación más precisa de los recursos requeridos; y (ii) una fundamentación más sólida de los recursos adicionales que se pudieren requerir durante el ejercicio. Un estudio económico ex ante estimará los beneficios por mayor eficiencia en la asignación de recursos.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 No se prevén efectos negativos ambientales o sociales asociados al programa. De acuerdo con la política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardas (OP-703), la operación fue clasificada como categoría “C” (ver Anexos II y III).

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 Se prevé distribución del POD a QRR el 29 de setiembre de 2014, Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC el 27 de octubre de 2014 y aprobación por el Directorio el 3 de diciembre 2014. Los costos de preparación se estiman en US\$72.000 (US\$21.500 honorarios consultores y US\$50.500 misiones). El personal requerido será de 0,91 FTE (ver Anexo V).

¹⁷ El BID ha apoyado proyectos con marcos comunes e intervenciones en múltiples sectores en Brasil, Argentina, Ecuador, y Colombia. En Uruguay, Brasil y Ecuador, el Banco apoyó modernización de la gestión de las TIC.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-MANAGEMENT FOR DEVELOPMENT RESULTS
Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Institutional Development Investment
Team Leader	Fernandez, Roberto (ROBERTOFE@iadb.org)
Project Title	Public Management Strengthening Program
Project Number	UR-L1098
Safeguard Screening Assessor(s)	Alvarez Lorenzotti, Alicia Rosario (aliciaal@IADB.ORG)
Assessment Date	2014-07-08

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	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 appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	



Recommended Action:	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.
Additional Comments:	

ASSESSOR DETAILS	
Name of person who completed screening:	Alvarez Lorenzotti, Alicia Rosario (aliciaal@IADB.ORG)
Title:	
Date:	2014-07-08

COMMENTS
No Comments



SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-MANAGEMENT FOR DEVELOPMENT RESULTS
Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
Additional Operation Details	
Country	URUGUAY
Project Status	
Investment Checklist	Institutional Development Investment
Team Leader	Fernandez, Roberto (ROBERTOFE@iadb.org)
Project Title	Public Management Strengthening Program
Project Number	UR-L1098
Safeguard Screening Assessor(s)	Alvarez Lorenzotti, Alicia Rosario (aliciaal@IADB.ORG)
Assessment Date	2014-07-08

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY		
Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
		Comments:
Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. 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.). 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. 	

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

DISASTER RISK SUMMARY	
Disaster Risk Category: Low	
Disaster/	<ul style="list-style-type: none"> No specific disaster risk management measures are required.



Recommendations

ASSESSOR DETAILS

Name of person who completed screening:	Alvarez Lorenzotti, Alicia Rosario (aliciaal@IADB.ORG)
Title:	
Date:	2014-07-08

COMMENTS

No Comments

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 El Programa pretende mejorar la capacidad para el análisis y la toma de decisiones en la gestión presupuestaria, por medio del fortalecimiento de la capacidad de generación y utilización de información de producción y costos de prestación de los servicios de la Administración Central y organismos descentralizados (salud, educación).
- 1.2 De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), la operación fue clasificada como categoría “C”

Índice de Trabajo Sectorial Realizado y Propuesto

Temas	Descripción	Estado de Preparación	Enlaces electrónicos
Diagnóstico de la situación inicial	Se realizó un relevamiento de datos sobre el estado de los sistemas de información económica y de gestión en la Administración Central y organismos descentralizados.	07/2014	En preparación.
Opciones técnicas y de diseño	Preparación del Mecanismo de Monitoreo y Evaluación	08/2014	
Análisis del costo del proyecto y viabilidad económica	Evaluación Económica del Programa	08/2014	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).