

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**URUGUAY**

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LOS ORGANISMOS DE  
CONTROL Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA**

**FACILIDAD SECTORIAL**

**(UR-L1031)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gerardo Reyes-Tagle (ICF/FMM), Jefe de Proyecto; miembros: Roberto Cambler (ICF/FMM); Roberto Fernández (ICS/CUR); Pedro Farias (ICF/ICS); Javier Beverinotti (Consultor, ICF/FMM); Ulises Guardiola (Consultor); Kevin McTigue (LEG/SGO) y Marina Massini (ICF/ICS), quien asistió en la producción del documento.

## ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS .....	1
A.	Antecedentes, problemas y justificación.....	1
B.	Objetivos, Componentes y Costos .....	6
C.	Marco para Resultados con Indicadores Clave .....	10
II.	ESTRUCTURA FINANCIERA Y PRINCIPALES RIESGOS.....	11
A.	Instrumentos Financieros .....	11
B.	Riesgos Ambientales y Sociales .....	12
C.	Riesgo Fiduciario .....	12
D.	Otros Aspectos Especiales y Riesgos.....	13
III.	IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE GESTIÓN .....	13
A.	Mecanismo de Ejecución .....	13
B.	Adquisiciones.....	14
C.	Disposiciones de Monitoreo y Evaluación.....	15

## ANEXOS Y ENLACES ELECTRÓNICOS

<b>Anexos</b>	
<b>Anexo I</b>	Matriz de Resultados
<b>Anexo II</b>	Plan de Adquisiciones (tabla)

<b>Enlaces electrónicos (obligatorios)</b>	
<b>1</b>	Plan Operativo Anual <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1460468">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1460468</a>
<b>2</b>	Formulario de Salvaguardias para la Clasificación de Proyectos <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1453801">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1453801</a>

<b>Enlaces electrónicos (opcionales)</b>	
<b>1</b>	Presupuesto Detallado <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1207825">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1207825</a>
<b>2</b>	Reglamento Operativo <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1462682">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1462682</a>
<b>3</b>	Plan de Adquisiciones completo <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1501718">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1501718</a>
<b>4</b>	Reporte – Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1540478">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1540478</a>
<b>5</b>	Funciones de Oficina de Presupuesto y Relaciones con otras Dependencias <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1478351">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1478351</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIN	Auditoría Interna de Nación
CCP	Comité Coordinador del Programa
CESI	Comité del Medio Ambiente e Impacto Social
CGN	Contaduría General de la Nación
CO	Capital Ordinario
EAG	Escuela de Auditoría Gubernamental
ESMR	Environmental and Social Management Report
ESS	Environmental and Social Strategy
ICF/ICS	División de Capacidad Institucional del Estado
IDB	Banco Interamericano de Desarrollo
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MAG	Manual de Auditoría Gubernamental
NAGU	Normas de Auditoría Gubernamental
NAIGU	Normas de Auditoría Interna Gubernamental
NIAI	Normas Internacionales de Auditoría Interna
NTCI	Normas Técnicas de Control Interno
OE	Organismo Ejecutor
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PDP/PRM	Unidad de Adquisiciones de Proyectos
PEDSI	Plan Estratégico de Desarrollo y Sostenibilidad Institucional
POA	Plan Operativo Anual

POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
PRODEV	Programa de Efectividad en el Desarrollo
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SIAC	Sistema de Información para el proceso de Auditoría y Control de Gestión
SIAIC	Sistema de Información para el proceso de Auditoría Interna y el control de gestión
SICAP	Sistema de Capacitación
SICE	Sistema de Información de las Compras Estatales
SICEAG	Sistema de Certificación de Auditores Gubernamentales
SIED	Sistema para la Evaluación del Desempeño
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SSF	Safeguard and Screening Form for Screening and Classification of Projects
TCR	Tribunal de Cuentas de la República
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
UPN	Unidad de Presupuesto Nacional

**RESÚMEN EJECUTIVO**  
**FACILIDAD SECTORIAL**  
**Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria**  
**(UR-L1031)**

<b>Prestatario:</b>	República Oriental del Uruguay		
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		
<b>Monto y fuente:</b>	BID: (Capital Ordinario)	US\$	2.205.000
	Local:	US\$	200.000
	Total:	US\$	2.405.000
<b>Condiciones financieras:</b>	Plazo Amortización:	25	Años
	Período de Ejecución:	36	meses
	Período de Desembolso:	42	meses
	Período de Gracia:	48	meses
	Tasa de Interés:	AJUSTABLE	
		*	
	Inspección y supervisión:	*	
	Comisión de crédito:	Dólares estadounidenses de la facilidad	
	Moneda:	unimonetaria del Capital Ordinario del Banco	

**Objetivos:** 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 Tribunal de Cuentas de la República (TCR), la Contaduría General de la Nación (CGN), la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN).

**Descripción y Componentes:** Con esta operación se espera lograr la articulación, el enfoque sistémico y la coordinación entre los organismos de control. Asimismo, una mayor eficiencia en dichos órganos que permita destinar recursos a otras áreas prioritarias

**Componente 1. Actualización del Control Interno.** El objetivo de este componente es contribuir a mejorar la calidad de los procesos de gestión del sector público y lograr sinergia entre los Organismos de Control que vigilarán el cumplimiento del control interno y Gestión.

---

\* La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

**Componente 2. Fortalecimiento Institucional de la AIN.** El objetivo del componente es 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.

**Componente 3 Fortalecimiento Institucional de la CGN.** El objetivo del componente es fortalecer la capacidad institucional y los procesos operativos de la CGN mediante la actualización y/o diseño e implementación de herramientas técnicas y el diagnóstico de necesidades tecnológicas para el ejercicio de sus funciones, el mejoramiento de la capacidad profesional de los funcionarios de la CGN y la optimización de sus recursos, mediante la coordinación apropiada con las demás entidades que tienen funciones relacionadas.

**Componente 4. Fortalecimiento Institucional del TCR.** El objetivo del componente es 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.

**Componente 5. Consolidación de la UPN .** El objetivo del componente es 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.

**Condiciones contractuales especiales:**

En el Contrato de Préstamo se dejará constancia de las siguientes condiciones: **(I) Previas al primer desembolso del financiamiento del Banco**, el MEF deberá presentar al Banco: i) evidencia de la Constitución del Comité Coordinador del Programa y la designación de los Directores Técnicos y el Coordinador Administrativo del Programa, ii) el Plan Operativo Anual del Programa (POA) y iii) evidencia del establecimiento de la mesa de trabajo para realizar los trabajos correspondientes al componente I sobre actualización del control interno; **(II) Especiales de ejecución**, el MEF deberá presentar al Banco para su consideración antes del 30 de Noviembre de cada año calendario, el POA correspondiente al año siguiente.

---

<b>Relación con la estrategia de país y de sector del Banco:</b>	<p>El Banco tiene como una de sus prioridades apoyar la gobernabilidad y modernización del Estado. La capacidad institucional de los receptores de crédito y otros apoyos deben fortalecerse para que estos alcancen autonomía en la ejecución de sus proyectos y programas.</p> <p>De igual manera, El Banco está empeñado en promover un mejoramiento efectivo en la capacidad institucional y en los procesos operativos para el ejercicio profesional del control externo e interno como requisito indispensable para la confiabilidad en la rendición pública de cuentas.</p> <p>Agencias de Control con claridad en el desempeño de sus roles, actualización y competencia profesional y disponibilidad de herramientas apropiadas a su misión, se convierten en un aliado indispensable de las mejores prácticas de administración pública. El Banco estima que a la par que se desarrollan proyectos de fortalecimiento y modernización institucional, así como cambios en los sistemas de información y la tecnología aplicada en el sector público en general, de igual manera los Entes de control se deben fortalecer y modernizar. Este es un requisito para la efectividad y eficiencia del control.</p>
<b>Coordinación con otras instituciones Multilaterales de desarrollo:</b>	<p>Debido a que no existen programas financiados por instituciones multilaterales de desarrollo en el área de control de la gestión pública el proyecto no contempla la coordinación con dichos organismos.</p>
<b>Clasificación ambiental y social:</b>	<p>No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación. De acuerdo con los "Environment and Safeguards Compliance Guidelines", la operación fue clasificada como categoría "C".</p>
<b>Potenciales Beneficios:</b>	<p>Los beneficiarios directos del Programa serán las entidades receptoras del fortalecimiento en la medida en que estarán en condiciones de suministrar un servicio profesional que les permita cumplir su misión con calidad y oportunidad debidas, las entidades sujetas pasivas de la gestión de Auditoría y Control financiero, quienes recibirán productos/servicios que les ayuden a mejorar la calidad de su propia gestión y a prevenir o corregir oportunamente situaciones que debiliten la transparencia, la eficacia y la eficiencia en la administración de los recursos públicos a su buen cargo. El MEF que dispondrá de un instrumento formalizado y técnica y tecnológicamente preparado para apoyar las decisiones sobre formulación y modificaciones presupuestales. Finalmente, la ciudadanía en general se verá beneficiada a través del aseguramiento en la confiabilidad de la información sobre resultados reportada por el sector público y la seguridad razonable de que no se presentan o son reportadas oportunamente situaciones de presunto deterioro de la transparencia.</p>
<b>Potenciales Riesgos:</b>	<p>Riesgo fiduciario. Tal como lo establece la Estrategia del Banco con el país, Uruguay es un país de bajo riesgo fiduciario. Se ha llevado a cabo un análisis de la capacidad de la unidad ejecutora que se encargará de llevar adelante el proyecto y la misma revela que el riesgo de la unidad es baja dada la capacidad y experiencia de la misma.</p>



---

<b>Clasificación por determinación de objetivos de pobreza y por sectores sociales:</b>	Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704).
<b>Adquisiciones:</b>	Con los recursos del endeudamiento se financiarán gastos de consultoría, compra de software y logística de capacitación, así como el impuesto al valor agregado asociado a tales compras y contrataciones, de acuerdo al plan de adquisiciones que figura en el Anexo II. Las mismas se efectuarán de conformidad con las políticas del Banco vigentes. La licitación pública internacional será obligatoria para las adquisiciones financiadas parcial o totalmente con las divisas del financiamiento y cuyo valor exceda el equivalente de US\$ 250.000. Si se trata de adquisiciones por montos iguales o inferiores a US\$ 250.000 pero superiores a US\$ 50.000, requerirán licitación pública nacional. Si son inferiores a la segunda cifra, se realizarán por el método de comparación de precios. En todos los casos, la adquisición de bienes y la contratación de servicios se realizarán de acuerdo al Plan de Adquisiciones previamente aprobado por el Banco.
<b>Indicadores de desempeño clave:</b>	El logro de los beneficios y resultados será verificado mediante la comprobación del logro de las metas consideradas en la Matriz de Resultados. Para ello se ha elaborado un cuadro que muestra la línea de base y las metas que se esperan alcanzar en esta Facilidad Sectorial.
<b>Información conjunta del Banco y el organismo Ejecutor:</b>	Se cuenta con los siguientes informes para el seguimiento de la ejecución del programa: (i) Presupuesto detallado del programa; (ii) Plan de Adquisiciones del programa; y (iii) Matriz de Resultados.

## I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 El proceso de modernización del Estado uruguayo, en el cual el Banco ha participado activamente, tiene por objetivos mejorar la competitividad de la economía a través del aumento de la productividad de la Administración Pública, la profesionalización de sus recursos humanos y una mejor gestión pública. Para ello la administración pública uruguaya ha procurado una mayor eficiencia en sus costos de funcionamiento mediante la reducción del personal, la reformulación de las estructuras organizativas y el establecimiento de nuevas formas de gestión basadas en la obtención de resultados.
- 1.2 Por iniciativa del gobierno, en el contexto de la estrategia de modernización, se ha considerado inaplazable que las diferentes Agencias del Estado, que tienen en mayor o menor medida funciones transversales a todos los Sistemas de Administración Financiera, se fortalezcan para estar a tono con las demás reformas y lograr una mayor efectividad. Entre las entidades a ser fortalecidas, se han identificado el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), como entidad suprema de Auditoría de la Nación y responsable del control preventivo de legalidad, 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 ejecutor del control previo financiero. De igual forma, se ha identificado la necesidad de definir, precisar, y consolidar las funciones y dotar de herramientas técnicas y tecnológicas a la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN) del MEF, que es la unidad que coordinadora en materia de formulación y gestión presupuestal en relación con todas las entidades involucradas en dicho proceso.
- 1.3 **El control interno.** A pesar de que la Ley 16.736, establece que la Administración Financiera de la Administración Central está integrada por los sistemas de presupuestario, tesorería, crédito público, contabilidad y control interno, no existe en el sector público uruguayo un cuerpo normativo en el cual se defina en qué consiste el sistema de control interno, quién es el organismo rector y quienes tienen responsabilidades para ejercerlo y vigilar su cumplimiento. Las instituciones involucradas con el control interno forman parte de un Sistema Nacional de Control, que no está suficientemente regulado, ni cabalmente comprendido, por lo cual se hace necesaria la creación de un marco normativo para el Sistema de Control Interno (SCI) y la coordinación con los demás entes que ejercen o vigilan dicho sistema.
- 1.4 En cuanto a la responsabilidad por el control interno, el TOCAF<sup>1</sup> determina que el sistema de control interno de los actos y la gestión económico-financiero de las entidades incluidas en el Presupuesto Nacional<sup>2</sup> estará encabezado por la

---

<sup>1</sup> El TOCAF fue aprobado inicialmente en virtud del Decreto No. 95/991 y fue modificado en varias ocasiones hasta que la Ley No. 16.736, de 5 de enero de 1996, las sistematizó y las consolidó en un nuevo texto. Como resultado de sucesivos ajustes y modificaciones del TOCAF, así como de las leyes anuales de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, existe un marco normativo complejo.

<sup>2</sup> Quedando fuera, entre otros, los gobiernos departamentales.

*Auditoría Interna de la Nación* (AIN). Sin embargo, no le asigna funciones explícitas para emitir el cuerpo normativo del SCI. Las únicas menciones que hace el TOCAF al respecto señalan al MEF como el órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera de la Administración Central, debiendo conducir y supervisar la implantación y mantenimiento de los mismos.

- 1.5 La AIN aparece como un órgano funcionalmente desconcentrado del Poder Ejecutivo, a través del MEF, que actúa con autonomía técnica en el desempeño de sus cometidos<sup>3</sup>. La estructura vigente de la AIN presenta las siguientes debilidades: a) la amplitud y diversidad de sus cometidos<sup>4</sup>, la ausencia de recursos técnicos en número suficiente y con dedicación exclusiva, la obsolescencia de su estructura organizacional<sup>5</sup> y la falta de capacitación, unido a la falta de planificación gerencial, han derivado en una acumulación de atribuciones sin determinación de prioridades y sin debate sobre el rumbo estratégico a seguir; b) la AIN no dispone de un estudio técnico del cual se pueda concluir si su organización y tamaño es suficiente para el cumplimiento de sus cometidos; c) sus procesos operativos no están basados en tecnología, lo cual disminuye la efectividad y eficiencia de sus recursos y; d) no tienen una dependencia dedicada a la capacitación que contribuya a planificar los requerimientos y necesidades en las temáticas contables, jurídicas, administrativas e informáticas fundamentales para el desempeño del personal profesional.
- 1.6 *La Contaduría General de la Nación* (CGN) es el órgano responsable del Sector Público Nacional en los aspectos técnicos y operativos, siendo responsable además de formular el proyecto de ley del Presupuesto Nacional, los Proyectos de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, concebidos como plan financiero integral, conteniendo la universalidad de los gastos y de los recursos tributarios y crediticios, estimados para su financiación, en el marco de orientaciones, restricciones y prioridades de la política económica definida. Además, otras actividades de la CGN son: a) la coordinación de acciones con las instituciones responsables de la planificación y asignación de recursos, recaudación, crédito público, tesorería, control interno y auditoría externa; b) la generación de información contable resultante del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF); c) la formulación de estados contables demostrativos de la gestión de la Hacienda Pública, de la Contabilidad Nacional y, en coordinación con la Tesorería General de la Nación, el correspondiente a fuentes y usos de fondos del Sector Público No Financiero, d) la dirección de la ejecución presupuestal y de la contabilización de las operaciones económico-

---

<sup>3</sup> La AIN, tiene compilados sus cometidos sustanciales en el área pública en los artículos 46 a 49 y el 51 de la Ley No 16.736 del Presupuesto Nacional por el período 1996-2000. Los artículos 48, 49 y 51 de dicha Ley fueron incorporados al TOCAF en los Art. 92 y 93.

<sup>4</sup> Actualmente, en la AIN están vinculadas 152 personas de las cuales 46 se dedican a la División del Sector Público. El resto del personal se ocupa del Sector Cooperativas y del Sector Privado, en labores que no corresponden propiamente a la función profesional de auditoría interna

<sup>5</sup> La estructura organizacional dispuesta en 1996 es obsoleta y no corresponde con la actual forma de organización la cual no ha sido aprobada hasta el momento por el Ejecutivo.

financieras de los incisos de la Administración Central y de los incisos 20 al 24 del Presupuesto Nacional y ejerce la superintendencia contable de las Contadurías Centrales de los Organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución y de sus dependencias; y e) la definición de los procesos para transparentar y optimizar la toma de decisiones en materia de administración financiera, estableciendo los requisitos que debe cumplir el sistema de documentación y procesamiento electrónico de datos a utilizar en el registro de los actos y operaciones que constituyen materia del TOCAF.

- 1.7 La CGN requiere actualizar su gestión a las mejores prácticas y focalizar sus recursos en la mejor forma posible. La estructura<sup>6</sup> vigente presenta las siguientes debilidades: i) en la actualidad, no dispone de una definición precisa de las funciones y descripciones de cargos, así como una definición para la ejecución de sus procesos; ii) no dispone de un estudio técnico del cual se pueda concluir la razonabilidad en el tamaño y composición de su organización que sean suficientes para el cumplimiento de sus cometidos; iii) la gestión se realiza en tiempo parcial y su personal no tiene dedicación exclusiva; iv) salvo lo relacionado con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)<sup>7</sup>, los procesos no se apoyan en herramientas de tecnología que aseguren la precisión y capacidad oportuna de respuesta; v) la CGN no cuenta con una unidad específica que se dedique a la formación y actualización de su personal; vi) los Contadores centrales, funcionarios de la CGN, seleccionados mediante concurso, no son capacitados en forma sistemática sobre normas de control y actualización en materia de procedimientos; y vii) el personal de la División de Sistemas requiere capacitación para estar en condiciones de apoyar el proceso de reingeniería del Sistema de Información.
- 1.8 **El control externo.** El Tribunal de Cuentas de la República (TCR) es una institución de origen constitucional encargada del control externo de los actos y gestión económico-financiero del Estado. Su misión, definida en los artículos 208 a 213 de la Constitución, es la de vigilar la ejecución de los presupuestos y controlar toda gestión relativa a la hacienda pública. Verifica la conformidad de la gestión financiera estatal a las reglas que la regulan, haciendo observaciones o exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes, o denunciando “todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad”. La gestión del TCR se concentra tanto en la Auditoría Financiera de la ejecución del Gobierno Central y el control preventivo de la legalidad, como en las rendiciones de cuentas.
- 1.9 Como se describe en el párrafo anterior, las responsabilidades del TCR son complejas en atención a la gama de sus cometidos y su efectividad es relativa,

---

<sup>6</sup> Tiene establecidas una Dirección General, una Oficina Jurídica y seis Divisiones encargadas de Presupuesto, Control Presupuestario y Financiero, Contabilidad, Sistemas, Administración y Alquileres. A su vez, de estas divisiones dependen dieciséis Departamentos para el desarrollo de sus procesos operativos. La CGN tiene presencia mediante las Contadurías centrales en cada entidad del sector central.

<sup>7</sup> La Ley 16.736 del 5 de Enero de 1996 estableció entre sus cometidos esenciales la implementación del SIIF, destacándose como objetivos prioritarios integrar los componentes de la política fiscal de recursos, gastos y financiamiento, y establecer el control interno financiero automático incorporado en los sistemas computacionales.

entre otros factores, por la carencia de recursos técnicos y tecnológicos, para suministrar servicios profesionales de control externo al estado. Si bien, con el apoyo del Banco, se han registrado mejoras, aún existen brechas pendientes. Por ejemplo, la organización del TCR no responde a un análisis técnico de necesidades en el cual se consideren sus cometidos, el ámbito y los requerimientos de informar a la nación sobre su gestión. Por otra parte, si bien el Marco Legal dota a la entidad de gran independencia, la misma se ve limitada por otras funciones que implican gestiones de co-administración, como son el control preventivo de legalidad y el asesoramiento en materia presupuestal, entre otros. Adicionalmente, no existen mecanismos claros de coordinación con entidades que forman parte del Sistema de Control Interno como son la AIN y la CGN, a pesar de que esto forma parte de sus cometidos. La ausencia de reglamentación específica en el ámbito del control de la gestión del Estado, sumado a la falta de coordinación, afecta la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus tareas.<sup>8</sup>

1.10 Por estos motivos, se hace prioritario preparar su Ley Orgánica<sup>9</sup> y un plan estratégico para su fortalecimiento y sostenibilidad, que considere los siguientes aspectos: i) los procesos internos del TCR deben adecuarse a prácticas modernas de administración pública en armonía con la modernización del estado; ii) la vinculación a los métodos contemporáneos para practicar auditorías profesionales mediante la utilización de tecnología de punta; iii) el fortalecimiento de la escuela de Auditoría Gubernamental que permita la formación de los auditores de acuerdo con los estándares profesionales generalmente aceptados; iv) mecanismos para coordinar a los Organismos que ejercen el control para que la sinergia de esfuerzos contribuya a la eficiencia y agilidad en los trámites de la gestión pública<sup>10</sup>. Asimismo, es necesario trabajar en una propuesta de Normas Técnicas de Control Interno que sirvan como referente para que el sector público a nivel nacional ajuste a la medida de sus cometidos sus diferentes sistemas de administración.

1.11 **Actividades de 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<sup>11</sup>. Con apoyo del Banco,

---

<sup>8</sup> Las normas vigentes establecen la coordinación entre El Tribunal de Cuentas de la República y la Auditoría Interna de la Nación en la realización de sus auditorías.

<sup>9</sup> El marco legal del TCR está pendiente de ser complementado por una Ley Orgánica que detalle y precise sus objetivos, funciones y atribuciones, así como la estructura orgánica que le permita atender las responsabilidades constitucionales. El TCR recibió las facultades para tramitar su Ley Orgánica en el Artículo 210 de la Constitución.

<sup>10</sup> No existen mecanismos claros de coordinación con Entidades que forman parte del Sistema de Control Interno como son la AIN y la CGN, a pesar de que la coordinación forma parte de sus cometidos.

<sup>11</sup> Entre las funciones de la OPP se destacan: i) efectuar la evaluación técnica previa, durante y *ex post* a la ejecución de los programas y proyectos del Presupuesto Nacional en términos de eficacia, eficiencia e impacto; ii) asesorar en la formulación de metas e indicadores de desempeño para la evaluación presupuestal; iii) evaluar la ejecución financiera del Presupuesto Nacional; y iv) evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados en base a los indicadores de desempeño y elaborar los estados demostrativos correspondientes para su incorporación en los proyectos de Ley de Rendición de Cuentas.

la OPP está fortaleciendo sus sistemas de información y evaluación para mejorar la planificación y evaluación de resultados dentro del ciclo presupuestario<sup>12</sup>.

- 1.12 *La Unidad de Presupuesto Nacional (UPN)*. Durante los últimos años se ha ido integrando de manera informal en el MEF un grupo de trabajo que colabora en el análisis y decisiones sobre la formulación y gestión de los presupuestos. Este grupo realiza funciones que son complementarias a las que realizan 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.
- 1.13 Con el fin de fortalecer y formalizar las tareas de la Unidad mencionada el MEF ha creado una oficina especializada en materia presupuestal denominada Unidad de Presupuesto Nacional (UPN). Esta oficina se encuentra actualmente operando como coordinador entre 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 actualmente y a tener en cuenta en la creación de la UPN se encuentran las siguientes: i) falta de una estructura organizacional formalizada, que incorpore la definición de funciones y perfiles de cargos y defina la composición y demás recursos organizacionales; ii) falta de definición de procesos y medios o herramientas para el cumplimiento de las funciones; y iii) ausencia de medios de capacitación para el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de las responsabilidades.
- 1.14 De acuerdo con lo anterior, es prioritario preparar un plan estratégico para su constitución y sostenibilidad en el cual se consideren, entre otros, los siguientes aspectos: i) diagnóstico con recomendaciones sobre recursos humanos, técnicos y tecnológicos y forma de comunicación/ coordinación con otros actores en la formulación y control del proceso presupuestal, como base para el diseño de la estructura organizacional necesaria para su funcionamiento; ii) diseñar e implantar los procesos técnicos y tecnológicos necesarios para la ejecución de las funciones de la UPN, bajo ambiente de tecnología y conectividad; iii) acompañamiento en la implantación; iv) acompañamiento en análisis de áreas especializadas como salud, obras públicas, agricultura, educación, etc.; v) Inducción y capacitación del personal; y vi) establecimiento de necesidades de software y hardware.
- 1.15 El fortalecimiento de los organismos de control a través de la operación propuesta implicará atender las debilidades citadas, actualizar sus gestiones a las mejores prácticas y focalizar sus recursos en la mejor forma posible, logrando una mayor eficiencia en dichos órganos, lo cual permitirá destinar recursos a otras áreas prioritarias<sup>13</sup>. Asimismo, se espera y lograr la articulación, el enfoque sistémico y la coordinación entre los organismos de control.

---

<sup>12</sup> Programa de Mejora de la Calidad del Gasto y del Proceso Presupuestario (UR-L1027).

<sup>13</sup> Actualmente no se ejecutan auditorías financieras que permitan emitir opiniones sobre estados financieros patrimoniales, en los cuales se incluyan los activos y pasivos reales y contingentes de la Nación. Tampoco se ejecutan auditorías para establecer la calidad de la medición de eficiencia y eficacia en la administración.

- 1.16 La actualización del control interno y el proceso de fortalecimiento del TCR de la AIN y de la CGN contribuirá al mejoramiento de su capacidad para ejercer la vigilancia de manera técnica, oportuna, eficiente y transparente de los bienes y recursos del Estado. Al apoyar el cambio organizacional y de gestión de estas instituciones se optimizarán 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.
- 1.17 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 en general, al generarse mejores prácticas de control interno orientadas a favorecer la eficiencia, eficacia y transparencia en la administración de los recursos públicos. ii) Los Administradores públicos quienes dispondrán 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 humanos, bajo reglas de juego claras para sus relaciones con las entidades de control. iii) El personal de las entidades de control y de la UPN quienes dispondrán de herramientas técnicas y administrativas apoyadas en tecnología de punta lo que favorecerá la calidad de su gestión y hará más fácil el cumplimiento de sus responsabilidades.

## **B. Objetivos, Componentes y Costos**

- 1.18 **Objetivos.** 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 Tribunal de Cuentas de la República (TCR), la Contaduría General de la Nación (CGN), la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN).
- 1.19 **Componente 1. Actualización del Control Interno.** El objetivo de este componente es contribuir a mejorar la calidad de los procesos de gestión del sector público y lograr sinergia entre los Organismos de Control que vigilarán el cumplimiento del control interno. Este componente se realizará 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 examinarán en detalle la situación actual de la forma en que se ejercen controles, “el estado del arte” en los países de la región y las enseñanzas de sus

---

de los recursos públicos o la medición independiente de las mismas (valor por dinero); y no se ejecutan auditorías especializadas (por ejemplo, de medio ambiente). Las auditorías de tecnología no son comunes a todo tipo de auditoría, sino en una escala menor y selectiva a algunas entidades (en 2005 se practicó en cinco entidades).

procesos de cambio<sup>14</sup>. De igual manera, los aspectos comunes y pertinentes que existen en la normatividad existente y que pueden conservarse. A efectos de cumplir con dicho objetivo se financiarán las siguientes actividades (i) elaboración de un diagnóstico de los actuales instrumentos de control y gestión y propuesta de mejora institucional; (ii) preparación de las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) y del reglamento de ajuste e implantación; (iii) desarrollo de la Guía de ajuste e implantación; e (iv) inducción a las NTCI.

- 1.20 **Componente 2. Fortalecimiento Institucional de la AIN.** El objetivo del componente es 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.
- 1.21 Con el fin de cumplir con el objetivo propuesto se financiarán las siguientes actividades: *a) Estructura Organizacional y Planificación:* i) ajuste al medio uruguayo público de las Normas Internacionales de Auditoría Interna (NIAI) con base en *Institute of Internal Auditors* (IIA) y otros referentes internacionales; ii) diagnóstico Organizacional y Propuesta de Estructura; y iii) preparación del Plan Estratégico de Desarrollo y Sostenibilidad Institucional (PEDSI) y Plan Operativo Anual (POA); *b) Mejoramiento de Procesos:* i) diagnóstico sobre necesidades de ajuste de sus Manuales y Guías Técnicas a las Normas de Auditoría Interna Gubernamental (NAIGU); ii) actualización del Manual de Auditoría y las Guías Técnicas; iii) diagnóstico de necesidades de tecnología y propuesta de solución; iv) desarrollo de un Sistema Informático de Gestión para la Administración y el Control de las Auditorías; y v) desarrollo de tres auditorías piloto en las cuales se aplique todo el proceso técnico, una vez aprobadas e implantadas las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) y las NAIGU; *c) Capacitación:* i) diagnóstico de necesidades de capacitación y diseño conceptual del Sistema de Capacitación; ii) desarrollo e implantación del Sistema de Capacitación; y iii) capacitación del personal de Auditoría.
- 1.22 **Componente 3. Fortalecimiento Institucional de la CGN.** El objetivo del componente es fortalecer la capacidad institucional y los procesos operativos de la CGN mediante la actualización y/o diseño e implementación de herramientas técnicas y el diagnóstico de necesidades tecnológicas para el ejercicio de sus funciones, el mejoramiento de la capacidad profesional de los funcionarios de la CGN y la optimización de sus recursos, mediante la coordinación apropiada con las demás entidades que tienen funciones relacionadas.
- 1.23 A efectos de cumplir con dicho objetivo se financiarán las siguientes actividades: *a) Estructura Organizacional y Planificación:* i) diagnóstico organizacional y propuesta de estructura, con recomendaciones sobre recursos humanos, perfiles y

---

<sup>14</sup> El sector público uruguayo tiene una brecha importante entre sus sistemas de administración y los estándares internacionalmente aceptados para las mejores prácticas de control interno. Disponer de una nueva forma de hacer el control interno ha demostrado resultados positivos en la prevención de la corrupción y en el logro de eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos.



funciones; ii) ajuste del Manual de Organización y constitución de la función de Asesoría Técnica y Tecnológica, función que proporcionará aseguramiento sobre la correcta aplicación de los procedimientos y confiabilidad en los resultados producidos en el sistema de información; iii) desarrollo del PEDSI y POA, incluyendo capacitación para la preparación de los mismos; *b) Mejoramiento de Procesos:* i) diagnóstico sobre necesidades de ajuste de los sistemas de administración y control de la CGN en función de las NTCI; ii) diseño de ajustes e incorporación en el Manual de Procedimientos y Guías Técnicas; y (iii) propuesta de soluciones de tecnología con base en el diagnóstico – PRODEV; y *c) Capacitación:* i) diagnóstico de necesidades de capacitación y diseño conceptual del Sistema de Capacitación; ii) desarrollo e implantación del Sistema de Capacitación; iii) capacitación del personal profesional de Contaduría, con base en el plan de capacitación; y iv) capacitación del personal de la División de Sistemas con base en los resultados del diagnóstico del SIIF, a partir de la contratación de expertos en la materia.

1.24 **Componente 4. Fortalecimiento Institucional del TCR.** El objetivo del componente es 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.

1.25 Con el fin de cumplir con el objetivo propuesto se financiarán las siguientes actividades: *a) Anteproyecto de Ley Orgánica y Sensibilización:* i) preparación del anteproyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la República (LOTCR); y ii) realización de talleres de Sensibilización de las entidades que interactúan con el Control Externo/Interno Gubernamental; *b) Estructura Organizacional y Planificación:* i) diagnóstico organizacional y estratégico con recomendaciones sobre recursos humanos, perfiles y funciones; y ii) elaboración del PEDSI y POA; *c) Mejoramiento de Procesos:* i) diagnóstico sobre necesidades de ajuste de las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU), el Manual de Auditoría Gubernamental (MAG) y las Guías Técnicas de Soporte; ii) actualización de las NAGU, el MAG y las Guías Técnicas de Soporte; iii) diagnóstico de necesidades de tecnología y diseño conceptual de la solución propuesta; iv) desarrollo del Sistema de Información para el proceso de Auditoría y Control de Gestión (SIAC); y v) desarrollo de doce auditorías piloto; *d) Capacitación y Certificación:* i) diagnóstico sobre necesidades de ajuste en el modelo organizacional de la Escuela de Auditoría Gubernamental (EAG); ii) diseño conceptual Sistema de Capacitación SICAP, Sistema para la Evaluación del Desempeño SIED y Sistema de Certificación de Auditores Gubernamentales SICEAG; iii) desarrollo e implantación del (SICAP); iv) desarrollo e implantación del (SIED); y v) desarrollo e implantación del (SICEAG).

1.26 **Componente 5. Consolidación de la UPN.** El objetivo del componente es 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

