

3.3 Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria

El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria (PFGP), integrante de la Unidad de Presupuesto Nacional, lidera un proceso de transformación de la gestión administrativa, financiera y presupuestal en los organismos ejecutores del presupuesto nacional.

Objetivos

Los objetivos principales del Programa se basan en dos pilares fundamentales:

Por un lado, **contribuir al proceso de transformación de la gestión y la cultura organizacional de los organismos ejecutores del presupuesto**, dotándolos de las capacidades necesarias para viabilizar que las decisiones de gestión se sostengan en información de calidad. Para esto es necesario generar capacidades a nivel de los RRHH, implementación de procesos estandarizados, transparentes, basados en buenas prácticas y sostenidos en software de gestión, que permitan a las organizaciones mejorar el nivel de análisis de la gestión, identificando los costos de los servicios o bienes que suministran a la población y permitiendo (basados en el conocimiento) una planificación y ejecución del presupuesto con la calidad necesaria para lograr la eficiencia de la gestión. Como ejemplo de software de gestión se destaca el **GRP (Government Resource Planning)** el cual es un sistema de gestión administrativa, financiera y presupuestal (ERP para el sector Público), y sistemas de apoyo a la toma de decisiones **BI (Business Intelligence)**.

El segundo gran objetivo, y el que da origen al programa, permite que, al contribuir a lograr una mejor gestión en los organismos ejecutores del presupuesto nacional y de la información generada naturalmente por estos, se **mejore la discusión presupuestal y las estimaciones que implican la elaboración de un presupuesto**, tanto a nivel de los propios ejecutores como a nivel del organismo rector del presupuesto nacional, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Esta transformación busca generar las capacidades necesarias en las instituciones para que la información relevante para los organismos transversales, fluya desde la propia gestión de los organismos de forma genuina y transparente y genere en consecuencia la información necesaria para que los niveles centrales cuenten con los elementos necesarios para saber que está pasando y que pasará con el presupuesto, tanto de cada institución como de forma integral.

Este proceso se materializa mediante el desarrollo de proyectos en los organismos ejecutores del presupuesto nacional, proyectos con un alto impacto organizacional y

una naturaleza 100% funcional apoyada en tecnología. Es importante resaltar que, dado que los proyectos buscan la transformación organizacional, el éxito de los mismos depende de que el liderazgo sea realizado desde esa visión funcional que claramente es reconocido por los ejecutores en el MEF, organismo rector de la gestión presupuestal y en particular en el PFGP.

Los elementos claves en la estrategia desarrollada son:

- a) contribuir con el desarrollo de herramientas que permitan contar con información objetiva, oportuna y de mayor calidad con énfasis particular en que la información que los organismos ejecutores aporten a los organismos transversales surja directamente de sus propios sistemas de gestión y no de registros administrativos.
- b) el financiamiento del desarrollo e implementación de estas herramientas se administra en forma centralizada para asegurar el destino de los recursos y la concreción de estas implementaciones para la mejora en la gestión del gasto público,
- c) ingreso voluntario al programa de los organismos ejecutores.

No obstante, el proceso desarrollado en los últimos 4 años se ha puesto en evidencia que el aporte mayormente valorado por los ejecutores es el involucramiento directo del equipo del PFGP y el liderazgo en el proceso.

La Estrategia

La estrategia del PFGP ha sido innovadora e inspiradora, para el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) organismo que financia esta iniciativa del MEF y que la promueve entre sus socios, y también para los países de Latino América y el Caribe que se han acercado con el objetivo de tomar las principales líneas de acción y estrategia abordada por el PFGP.

Esta estrategia se apoya en conceptos claves que sostienen su éxito: **Reforma 360°, Liderazgo, Flexibilidad y Participación**. Con énfasis en los **líderes técnicos de las instituciones públicas**, aquellos funcionarios que trascienden los períodos de gobierno y que permiten garantizar la sostenibilidad y evolución de la transformación de las organizaciones. Si bien esta estrategia necesita del apoyo de las autoridades se centra en los funcionarios de carrera con mayor jerarquía en los organismos: gerentes de presupuesto, planificación, finanzas, adquisiciones y logísticas, logrando además el apoyo de los funcionarios que ejecutan a diario las actividades de gestión en las instituciones.

Parte de la estrategia es la conformación del equipo del Programa, se compone de dos grupos de profesionales: un grupo con experiencia en procesos clave de la Gestión Financiera Pública tanto en los organismos ejecutores como en los centrales; y otro grupo que ha trabajado en el sector privado gestionando proyectos de ERP. Esta composición mixta le permite al Programa responder a los desafíos funcionales,

tecnológicos y operativos que conlleva la implementación de los sistemas y la gestión de los activos generados por el PFGP.

El punto de partida

Los organismos del Estado no cuentan naturalmente con las capacidades necesarias para desarrollar de forma aislada e independiente proyectos que transforman las organizaciones. Es aquí donde la experiencia y el “estilo” del PFGP han conseguido una rápida aceptación por parte de los organismos y **juntos** aseguran el éxito de los proyectos.

El PFGP asigna para cada proyecto un equipo de forma presencial y permanente con una visión de complementar y reforzar las debilidades de los ejecutores, con solvencia y experiencia en aquellas habilidades que no poseen los organismos: gestión de cambio organizacional, gestión de proyectos, gestión de los equipos, gestión de proveedores, planificación y gestión de cronograma, definiciones funcionales, testing, etc.

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados por los proyectos el PFGP ha desarrollado una **Metodología Ágil** de implementación que ha permitido **reducir los tiempos estándar de implementación al 40%** y los **costos en un 82%**.

La estrategia liderada por el programa se sostiene en el carácter "colaborativo", tanto para compartir recursos lo cual genera ahorros para el Estado (financieros y humanos) como para diseñar procesos que soportan la operativa de todos los organismos y que permiten introducir buenas prácticas de gestión. Esta estrategia ha sido consolidada con la conformación de la “**Comunidad Funcional**”, integrada por gerentes de las áreas de gestión de los organismos donde se ha generado un espacio que permite compartir experiencias, estandarizar procesos de gestión y generar definiciones comunes que se sostienen en las buenas prácticas de gestión.

Organismos participantes y proyectos

El primer gran desafío enfrentado por el PFGP se dio por su propia característica de “voluntario”, son los organismos ejecutores del presupuesto quienes deciden voluntariamente participar del programa, por esto en el inicio se debía evidenciar que el Estado podía tener éxito en este tipo de proyectos, una vez conseguidos los primeros resultados el ingreso fue masivo, existió una gran demanda por parte de los organismos demostrando el compromiso de los funcionarios públicos por mejorar la gestión y los servicios que se brindan a la ciudadanía.

Hemos categorizados los proyectos liderados por el PFGP en 3 tipos:

- **Transversales**, que por su naturaleza impactan a varios organismos al mismo tiempo. Un ejemplo de este tipo de proyectos es el **RUJE (Registro Único de Juicios del Estado)** que logró en un corto plazo integrar a todas las jurídicas de la Administración Central en un único sistema, para gestionar de forma integrada

todos los juicios en los que participa el Estado y al que hoy están solicitando integrarse Organismos como el BPS.

- **Específicos**, proyectos particulares que dada su naturaleza aplican a un único organismo, un ejemplo es el proyecto de desarrollo y la implementación de procesos y un software para la gestión de las Rendiciones de Cuenta de las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) mediante las cuales el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) brinda sus servicios a la ciudadanía, otro ejemplo fue la implementación del sistema de RRHH en el Consejo de Educación Inicial y Primaria (ANEP).
- **Generales**, proyectos que son ejecutados en un organismo en particular, que dado su objetivo y con una adecuada coordinación y diseño son replicables en todos los organismos del Estado, como es el caso del **GRP (Government Resource Planning)** implementado inicialmente en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Consejo de Educación Inicial y Primaria (ANEP) y Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y que hoy ha derivado en un activo para el Estado , el GRPUy software libre propiedad intelectual del Estado y que se está implementando en varias instituciones.

Logros del período (2016 – 2019)

El PFGP es financiado desde el ejercicio 2015 por el Préstamo BID 3398/OC-UR. El compromiso asumido por el MEF ante el BID establecía la ejecución de 10 proyectos en 10 organismos en los 5 años. Con los mismos fondos el PFGP alcanzará 40 proyectos en 2019 en 20 organismos en 4 años, cuadruplicando el objetivo establecido y cumpliendo con los plazos de ejecución. Es pertinente aclarar que durante el 2015 no se inició la ejecución ya que la Unidad de Presupuesto Nacional se encontraba abocada a la elaboración del presupuesto 2015-2019.

Organismo	Número de proyectos	Tipo de proyecto		
		GRP	BI	Otro tipo
Oficina Nacional del Servicio Civil	2	1	-	1
Ministerio de Defensa Nacional	1	1	-	-
Ministerio del Interior	2	1	-	1
Ministerio de Economía y Finanzas	4	-	-	4
Ministerio de Relaciones Exteriores	1	1	-	-
Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca	1	1	-	-
Ministerio de Industria, Energía y Minería	1	1	-	-
Ministerio de Turismo	1	1	-	-
Ministerio de Educación y Cultura	2	-	-	2
Ministerio de Salud	4	2	2	-
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	3	2	1	-
Ministerio de Desarrollo Social	4	-	-	4
Tribunal de Cuentas de la República	1	-	-	1
Administración Nacional de Educación Pública	2	1	-	1
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	3	-	1	2
Administración de los Servicios de Salud del Estado	1	1	-	-
Universidad Tecnológica del Uruguay	2	1	1	-
Instituto Uruguayo de Meteorología	1	1	-	-
Fiscalía General de La Nación	2	1	-	1
Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente	2	1	-	1
Total	42	20	5	15

Durante la ejecución de estos proyectos participaron activamente más de 1.200 funcionarios integrando los equipos de proyectos y trabajando de forma directa en su ejecución, el impacto generado por los proyectos alcanzó a más de 110.000 funcionarios, se invirtieron más de 200.000 horas de trabajo, se realizaron más de 450 instancias de capacitación y más de 100 talleres de Gestión del Cambio Organizacional.

El PFGP ha flexibilizado su estrategia de intervenciones en los organismos logrando capitalizar las lecciones aprendidas en una Metodología Ágil de implementación que permite una gestión eficiente de los proyectos.

Factor importante de esta metodología es la aplicación del **Modelo de Madurez de la Gestión Financiera**, instrumento desarrollado por el PFGP para contar con un diagnóstico objetivo al iniciar un proyecto con cada organismo. La aplicación del Modelo de Madurez permite conocer en una etapa temprana las fortalezas y debilidades de los organismos y establecer los puntos donde se deben realizar intervenciones que permitan el crecimiento de cada institución en cada uno de las dimensiones evaluadas por el modelo: Elaboración y Gestión del Presupuesto, Planificación Estratégica, Sistemas, Adquisiciones y Contratos, Finanzas y Contabilidad, Analytics y Monitoreo de la Gestión.

Impacto

La estrategia del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria y sus intervenciones tienen diversos impactos en las organizaciones. Algunos previstos y de rápida confirmación como los relacionados con la mejora en los procesos de gestión, donde inmediatamente se visualiza un rápido acceso a la información, trazabilidad en

los procesos de gestión, un control en todo momento de los inventarios y Activos Fijos, por primera vez se integran los procesos de adquisiciones y contrataciones con el proceso presupuestal, se disponibilizan herramientas para que los organismos planifiquen con foco en su propia gestión y la ejecución sea controlada con idéntico criterio, las herramientas implementadas permiten rendir cuentas y conocer en todo momento quien y con qué objetivo se realizan las operaciones (auditoría de gestión) y por primera vez los organismos de la administración central tienen Contabilidad Patrimonial para garantizar una gestión integral.

Adicionalmente a este tipo de mejoras y a la generación de capacidades en los procesos administrativos, presupuestales y financieros existen impactos de índole cultural, las organizaciones transforman sus procesos y la forma de hacer las cosas, organizaciones acostumbradas a trabajar en “chacras” se convierten en organizaciones integrales y coordinadas. En organizaciones donde los funcionarios de diferentes áreas no se conocían personalmente, hoy se genera el hábito y la necesidad de reuniones periódicas de planificación y seguimiento, volcando de esta forma la sinergia que provocan las relaciones personales como otro activo que aporta al objetivo de consolidar la gestión interna de los organismos y brindar de forma armónica e integrada mejores servicios a la ciudadanía.

Estos impactos se encontraban dentro de los esperados cuando se realizan los proyectos en los organismos, existieron otros que no estaban en el Roadmap del PFGP y que los propios organismos posicionaron al programa en un rol de facilitador y líder de un espacio conformado por los representantes de los distintos organismos, con el objetivo de compartir experiencias y soluciones que hayan encontrado para distintos desafíos, realizando definiciones comunes, estandarizando procesos, aunando esfuerzos y logrando en definitiva una optimización del gasto del Estado.

El PFGP demostró no solo la necesidad de modernizar la gestión del gasto sino también la avidez por parte de los funcionarios públicos de mejorar su entorno, su forma de trabajo y los servicios públicos que brindan a la población.

En el marco del PFGP y con el objetivo de garantizar la eficiencia de los instrumentos implementados fue necesario realizar determinadas definiciones, por ejemplo, cuando el objetivo es implementar contabilidad patrimonial, es necesario definir un Plan de Cuentas y el Modelo de Asientos (ya que no se puede esperar a la fijación de políticas en el marco del SIIF2 por la diferencia de cronograma) que no es más que el impacto que cada una de las operaciones tiene en la contabilidad. La estrategia del PFGP fue reunir a los referentes de todos los organismos para acordar un modelo común que hoy es utilizado por todos los organismos que participan del programa. Una anécdota representativa de la primera instancia de estos talleres es que los gerentes financieros de los diferentes organismos solicitaron ser presentados, lo que inmediatamente desnudó que las únicas 15 (aproximadamente) personas que llevan adelante la gestión financiera de los incisos no se conocían y era necesario romper con esa rareza.

Con esta realidad el PFGP se hizo cargo de este rol y ha continuado generando instancias de intercambio con los responsables de la gestión de los organismos consiguiendo



Modelo de Madurez, Arquitectura de Solución (TOGAF) y Metodología de Implementación Ágil

Objetivos a alcanzar

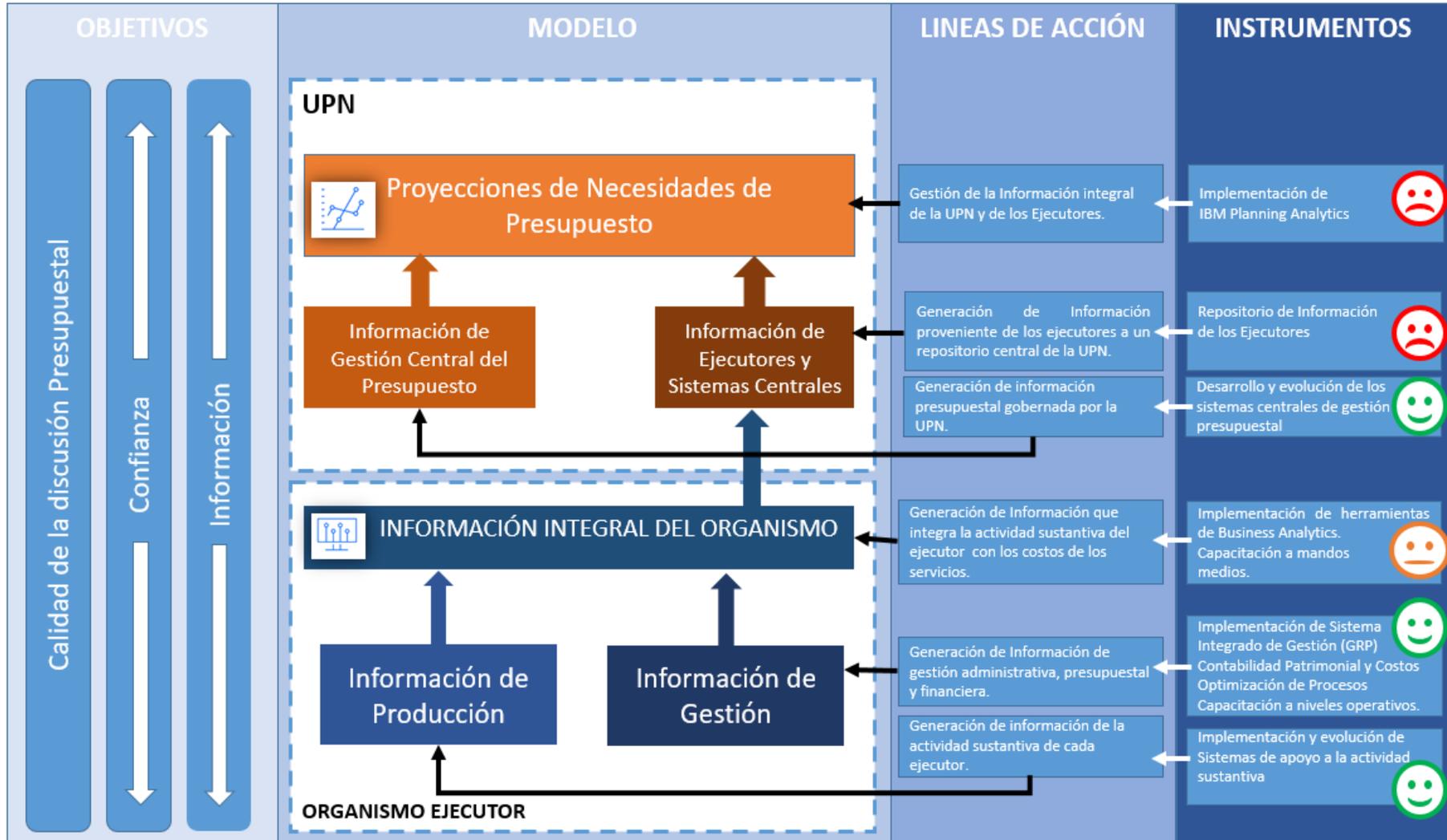
No obstante los logros alcanzados, estos son los primeros pasos en el proceso de transformación de mejora de gestión presupuestaria. Lo que se ha realizado hasta el presente es comenzar a sentar las bases para construir una gestión financiera basada en información confiable, producida durante la propia gestión y que alimente la gestión central en materia de presupuesto, con acciones en los dos actores principales, los ejecutores y la UPN.

Con ese cometido estamos llevando adelante una estrategia paralela a nivel de los ejecutores y de la UPN. En el primer caso las líneas de acción tienen dos focos: uno que atiende a las funciones de apoyo que soportan toda la gestión de la institución (GRP) y los sistemas que contienen toda la información de la producción de bienes y servicios. Esto constituye el primer paso para contar con una base de datos de la gestión de las instituciones que sirva tanto para la gestión interna (a través de tableros que permitan una lectura más simple e integral de la información) como para alimentar a los sistemas de presupuesto de los datos necesarios para complementar la información que la UPN produce en su ámbito.

En el ámbito de la UPN, los sistemas que se desarrollan tienen como objetivo soportar los procesos de planificación y gestión del presupuesto de la UPN, y buscan además generar las condiciones para poder absorber la información que producen los ejecutores tanto financiera como no financiera, para lograr un entendimiento de las necesidades de los mismos que permita compatibilizar los requerimientos de éstos con la mejor asignación de los recursos.

Ambas acciones se complementan y constituyen una construcción en capas que tiene su componente en los ejecutores y su componente en la UPN que se retroalimentan y en todo momento se conectan con los sistemas centrales SIF y SICE aportando información en tiempo real.

El diagrama siguiente pretende evidenciar las relaciones citadas precedentemente y al mismo tiempo ligar ese proceso con las líneas de acción que el programa desarrolla, así como con los instrumentos que para ello desarrollamos e implantamos



 AVANZADO
  EN PROCESO
  PENDIENTE