

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

REFORMA DEL ESTADO: REESTRUCTURACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

(UR-0090)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

El presente documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Patricio Duarte (RE1/OD1), Jefe de Equipo; Francisco J. Mejía (DPP/MOS); Ernesto Martínez (COF/CUR); Mario S. Loterszpil (DPP/MOS); Manuel Castilla (INT/FIS); Mario Sanginés (INT/FIS); Alfredo Echegaray (COF/CUR); Ximena Morey (RE1/OD1); Carlos Sampaio-Costa (LEG/OPR); y María Josefina García (RE1/OD1).

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

URUGUAY

REFORMA DEL ESTADO: Reestructuración y Modernización de la Administración Central

(UR-0090)

INDICE

Página

MAPA

DATOS SOCIOECONOMICOS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Marco macroeconómico	1
1.	Antecedentes	1
2.	Tendencias recientes	1
3.	Marco de políticas	2
B.	El Sector Público	3
C.	Principales problemas de la Administración Central . . .	4
D.	La estrategia de la Reforma de la Administración Central	8
E.	La estrategia del Banco en Uruguay	8
F.	Lecciones aprendidas	9
II.	EL PROGRAMA	11
A.	Objetivos	11
B.	Marco macroeconómico	11
C.	Componentes operativos del Programa	11
D.	Componentes técnicos del Programa	12
1.	Reestructuración administrativa	12
2.	Reinserción laboral y empresarial	16
3.	Modernización de la administración fiscal y control de gestión	19
E.	Dimensionamiento del Préstamo Sectorial	20
F.	Costo unitario	22
III.	FINANCIAMIENTO Y EJECUCION DEL PROGRAMA	23
A.	El Prestatario y el Ejecutor	23
B.	Ejecución del Programa	23
C.	Financiamiento y desembolsos	23
D.	Adquisiciones	24
E.	Registros, auditoría y control	24
F.	Repercusiones ambientales de la operación	25
G.	Nivel de cumplimiento	25
H.	Condicionalidades al desembolso del financiamiento . . .	26
IV.	RIESGOS Y BENEFICIOS	27

LISTA DE ANEXOS

Anexo I-1	Carta de Política
Anexo I-2	Matriz de Condicionalidad del Préstamo
Anexo II	Plan de Operaciones de la Cooperación Técnica

LISTA DE APÉNDICES

Apéndice I -	Condicionalidad para el desembolso del financiamiento del Préstamo Sectorial
	Proyectos de Resolución

**DOCUMENTACION TECNICA ADICIONAL DISPONIBLE
EN LOS ARCHIVOS TECNICOS DEL PROGRAMA**

Fase de Preparación:

- Disposiciones para la Reforma del Estado Uruguayo (Ley de Presupuesto Nacional 1995-1999, normas reglamentarias e instructivos del CEPRE)
- Dimensionamiento detallado del Programa (costos de las alternativas de retiro y de los incentivos a los funcionarios)
- Civil Service and Public Sector Reform in Latin America and the Caribbean: a Summary of Lessons Learned and of Recommendations for Project Design (Draft)

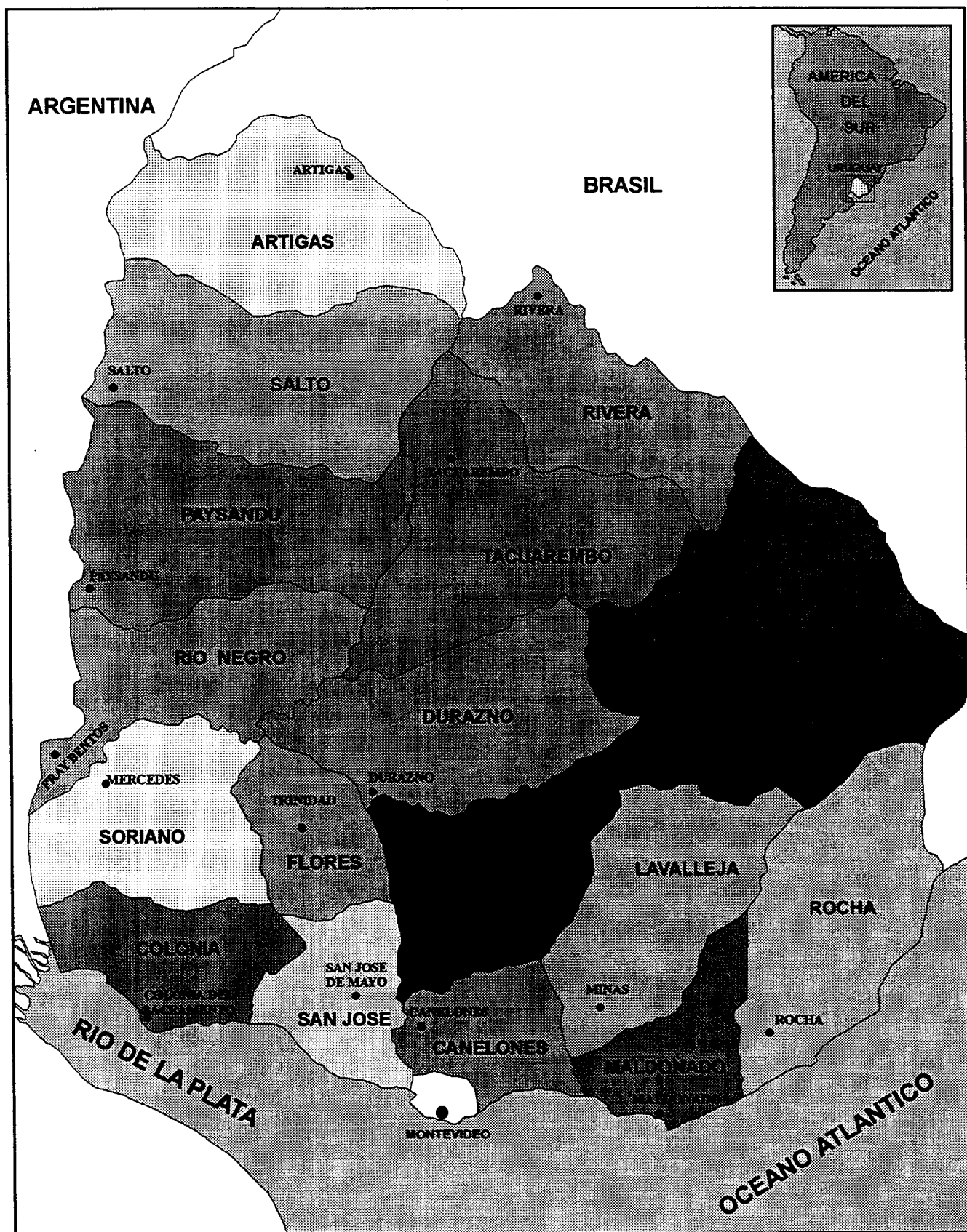
Fase de Ejecución:

- Marco Lógico detallado del Programa
- Presupuesto detallado del Proyecto de Cooperación Técnica
- Términos de Referencia de las consultorías de la Cooperación Técnica

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BPS	Banco de Previsión Social
CEPRE	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado
DGI	Dirección General Impositiva
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
FAS	Fortalecimiento del Area Social
IMS	Indice Medio de Salarios
INAME	Instituto Nacional del Menor
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PPNE	Personas Públicas No Estatales
UCG	Unidad de Coordinación General

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
REFORMA DEL ESTADO
Reestructuración y Modernización de la Administración Central
(UR-0090)



Este mapa, preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo, no ha sido autorizado por ningún órgano competente y su inclusión en el documento de préstamo tiene por objeto exclusivo indicar el área de influencia del proyecto que se propone financiar.

URUGUAY

Datos Básicos Socioeconómicos
Estadísticas y Análisis Cuantitativo
Departamento de Integración y Programas Regionales

Resumen Ejecutivo

Estadísticas Sociales

Extensión territorial (Km2)	1995	177.508
Población (miles)	1995	3.185
Población menor de 15 (porcentaje)	1995	24,4
Población de 60 y mayor (porcentaje)	1995	17,0
Población (tasa media anual de crecimiento)	1986-1995	0,6
Rural (porcentaje)	1995	13,6
Densidad (habitantes por Km2)	1995	17,9
Estadísticas vitales		
Fertilidad total (tasa por mujer)	1993	2,3
Natalidad (tasa por 1.000 habitantes)	1992	17,1
Mortalidad infantil (tasa por 1.000 nacidos vivos)	1993	19,4
Mortalidad (tasa por 1.000 habitantes)	1992	9,6
Esperanza de vida al nacer (años)	1993	72,5
Pobreza y desigualdad		
Coeficiente de Gini	1989	0,42
Incidencia de la pobreza del BID (porcentaje)	1989	4
Brecha de la pobreza (porcentaje)	1989	1
Fuerza de trabajo (miles)		
Tasa de participación (porcentaje)	1992	1.240
Tasa de desempleo (porcentaje)	1992	53,8
Tasa de desempleo (porcentaje)	5-1996	12,3
Salario mínimo real (índice 1990=100)	1991	90,2
Educación		
Tasa bruta de matrícula - primaria	1993	109,0
Tasa bruta de matrícula - secundaria	1993	81,0
Tasa bruta de matrícula - terciaria	1992	28,9
Promedio de alumnos por maestro - primaria	1992	20,6
Promedio de alumnos por maestro - secundaria	1992	18,0
Promedio de escolaridad (población > 25 años)	1995	7,0
Analfabetismo (porcentaje)	1995	2,7

21 de enero de 1997

URUGUAY

Datos Básicos Socioeconómicos
Estadísticas y Análisis Cuantitativo
Departamento de Integración y Programas Regionales

Resumen Ejecutivo

Estadísticas Económicas

Tasa de cambio (Pesos/US\$)	9-1996	8,3
PIB per cápita (tasa media anual de crecimiento)	1986-1995	3,1
GDP (tasa media anual de crecimiento)	1986-1995	3,7
Agricultura	1986-1995	2,6
Términos de intercambio agrícolas	1986-1995	-3,5
Industria	1986-1995	1,9
Servicios	1986-1995	4,8
Inversión interna bruta (% del PIB)	1995	14,1
Ahorros domésticos brutos (% del PIB)	1995	13,2
Precios al consumidor (variación en doce meses)	8-1996	25,6
Balance global del sector público NF (% del PIB)	1995	-1,4
Crédito interno (% del PIB)	1995	31,0
Sector privado	1995	25,3
Sector público	1995	5,7
Balanza de pagos (millones de US\$)		
Saldo en cuenta corriente	1995	-358
Balanza comercial	1995	-576
Balanza en cuenta de capital y financiera	1995	380
Variación de reservas (- aumento)	1995	-218
Saldo en cuenta corriente (% del PIB)	1995	-2,7
Balanza en cuenta de capital y financiera (% del PIB)	1995	2,9
Deuda externa total (millones de US\$)	1995	5.080
Deuda a largo plazo	1995	3.826
Deuda a corto plazo	1995	1.233
Servicio de la deuda total	1995	968
Pago de intereses	1995	367
Deuda como proporción del PIB (porcentaje)	1995	38,9
Relación del servicio de la deuda (porcentaje)	1995	29,5

21 de enero de 1997

URUGUAY

Datos Básicos Socioeconómicos

1. Pobreza y desigualdad

	Porcentajes									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Coefficiente de Gini
Urbana	0,42	...	...	...	...	...	...
Rural
Incidencia de la pobreza del BID
Urbana	4	...	...	...	...	...	...
Rural
Brecha de la pobreza
Urbana	1	...	...	...	...	...	...
Rural

2. Salud y nutrición

	Mortalidad por causa - Porcentajes									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Enfermedades transmisibles y perinatales	6,7	6,4	6,0	6,1	6,0	...	...	...	...	...
Enfermedades no transmisibles	63,6	63,5	63,3	62,5	62,1	...	...	...	...	...
Causas externas y otras causas	22,5	23,8	23,9	25,4	25,5	...	...	...	...	...
Causas mal definidas	7,3	6,2	6,8	6,0	6,4	...	...	...	...	...

	Porcentaje del gasto del gobierno central									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gasto en salud	4,9	4,2	4,5	4,8	4,5	5,0	5,6	4,8	5,8	...
Hospitales	3,6	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Clínicas y practicantes	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Otros	0,9	...	...	...	...	...	...	...	...	...

	Inmunización como porcentaje del grupo de edades Nutrición/per capita en unidades									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Otros indicadores										
Niños (< 1 año) vacunados: DPT3	70,0	70,0	82,0	88,0	88,0	...	88,0	...	...	...
Niños (< 1 año) vacunados: Sarampión	82,0	99,0	72,0	82,0	82,0	...	82,0	...	...	...
Acceso a agua potable (% población)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Doctores por 1000 habitantes	...	...	...	3,1	2,9	3,4	3,5	...	...	...
Camas de hospital por 1000 habitantes	...	...	...	...	2,7	2,5	2,5	...	...	...
Ingestión diaria de calorías	2599,0	2616,0	2598,0	2552,0	2582,0	2721,0	2750,0	...	...	...
Ingestión diaria de proteínas	78,5	82,3	79,7	78,5	76,9	83,7	87,3	...	...	...

3. Educación

	Porcentajes									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tasa neta de matrícula										
Primaria	...	...	...	...	...	91,0	93,0	94,0	...	...
Tasa bruta de matrícula										
Primaria	106,5	106,9	107,2	108,1	108,1	107,9	108,0	109,0	...	...
Secundaria	73,9	74,1	76,6	78,1	81,1	83,7	82,7	81,0	...	...
Terciaria	...	26,8	27,6	30,7	31,5	32,0	28,9	...	...	...
Tasa de supervivencia en primaria	97,5	97,3	99,2	96,9	94,8	95,6	96,1	...	...	...

URUGUAY

Datos Básicos Socioeconómicos

3. Educación (cont.)

	Relaciones									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Promedio de alumnos por maestro										
Primaria	21,9	28,9	23,2	22,1	21,9	21,6	20,6	...	...	...
Secundaria	...	...	...	16,0	21,0	19,0	18,0	...	...	...

	Porcentaje del gasto del gobierno central									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gasto en educación	7,2	7,9	7,9	7,6	7,4	6,8	6,6	6,6	6,5	...
Pre-primaria a Secundaria	4,5	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Terciaria	1,3	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Otros	1,3	...	...	...	...	...	...	...	...	...

4. Mercado de trabajo

	Porcentajes Índice 1990=100									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Fuerza laboral por sector										
Agricultura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5	3,9	...	...
Industria	31,2	34,5	33,5	34,1	33,0	33,0	29,6	29,3	...	...
Servicios	68,8	65,4	66,5	65,9	67,0	66,9	65,9	66,7	...	...
Tasa de participación	...	...	...	...	54,1	53,5	53,8	...	...	...
Hombres	...	...	...	...	67,0	66,1	64,6	...	...	...
Mujeres	...	...	...	...	42,2	41,8	43,8	...	...	...
Tasa de desempleo	10,7	9,3	9,1	8,6	9,3	8,9	9,0	8,4	9,0	10,7
Índice del salario mínimo real	131,4	132,9	124,1	115,4	100,0	90,2	...	...	...	...

5. Tasas de cambio

	Pesos/US\$, fin de período Índice 1990=100									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tasa de cambio	0,2	0,3	0,5	0,8	1,6	2,5	3,5	4,4	5,6	7,1
Índice efectivo real	88,7	90,9	96,5	92,2	100,0	86,9	81,2	69,0	65,2	63,6

6. Precios

	Tasa media anual de crecimiento porcentual									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Índice de precios al consumidor	76,4	63,6	62,2	80,5	112,5	102,0	68,4	54,1	44,7	42,2
Índice de precios al por mayor	66,2	63,9	57,1	73,4	107,5	87,6	58,3	33,4	...	...

7. Liquidez Internacional

	Millones de US\$									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Reservas	1160	1347	1502	1357	1260	976	1051	1212	1466	1675
Reservas menos oro	482	530	532	501	524	336	509	758	969	1150
Derechos especiales de giro (DEG)	12	68	30	23	11	5	0	0	0	4
Posición de reservas en el FMI	...	...	...	...	...	...	21	21	22	23
Divisas	470	462	502	478	512	331	488	737	946	1124
Oro (valoración nacional)	678	817	970	855	737	640	541	454	497	525

URUGUAY

Datos Básicos Socioeconómicos

8. Cuentas nacionales

Millones de US\$ de 1990
US\$ de 1990

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Producto interno bruto	8721	9420	9407	9536	9590	9895	10664	11006	11758	11431
PIB per cápita	2882	3096	3074	3099	3099	3179	3407	3495	3713	3589

Tasa anual de crecimiento porcentual (precios constantes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB per cápita	8,2	7,3	-0,6	0,7	0,3	2,6	7,2	2,4	6,2	-3,0
PIB por tipo de gasto (pm)	8,9	7,9	0,0	1,3	0,9	3,2	7,9	3,0	6,8	-2,4
Consumo	11,9	14,0	-1,4	0,1	-2,7	5,0	12,5	7,5	10,7	-3,7
Inversión interna bruta	17,1	18,4	-7,2	-9,2	0,2	28,8	11,7	14,2	10,7	1,7
Exportaciones de bienes y servicios	11,5	-8,5	9,1	10,3	12,7	2,6	9,9	2,7	8,2	-4,8
Importaciones de bienes y servicios	29,4	15,8	0,0	1,4	1,1	18,7	25,2	18,8	18,8	-5,5
PIB por sector de origen (pm)										
Agricultura, silvicultura y pesca	-2,5	4,6	-1,6	3,5	0,3	2,2	12,1	-3,7	9,2	2,7
Explotación de minas y canteras	16,8	14,4	-20,1	0,5	-21,8	21,4	15,1	10,9	7,1	-14,6
Manufacturas	11,7	9,9	-0,9	-0,2	-1,5	-0,5	1,5	-9,0	4,0	-2,8
Electricidad, gas y agua	4,2	13,2	8,5	-9,9	11,6	8,8	15,1	-1,5	-3,5	3,6
Construcción	3,5	23,5	6,7	2,2	-14,5	10,1	15,7	20,5	5,7	-14,7
Comercio al por mayor y al por menor	9,2	7,7	-1,6	-0,9	0,2	8,4	13,5	16,7	12,3	-11,1
Transportes y comunicaciones	14,6	5,4	5,0	8,4	0,6	9,3	12,2	11,6	16,0	3,0
Servicios financieros	12,1	6,2	0,8	2,5	4,4	4,3	10,6	8,5	8,1	-1,5
Gobierno	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Otros servicios	9,0	7,0	-1,6	1,9	2,6	0,2	2,5	1,2	-0,1	0,0

Composición porcentual (precios corrientes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB por tipo de gasto (pm)										
Consumo	82,9	83,3	82,1	82,4	83,0	83,3	85,8	85,9	86,2	86,8
Inversión interna bruta	11,2	14,3	13,2	11,3	11,0	13,5	13,3	14,6	14,6	14,1
Exportaciones de bienes y servicios	26,2	21,6	23,8	25,4	26,2	23,1	22,2	20,7	20,8	19,1
Importaciones de bienes y servicios	20,3	19,2	19,2	19,2	20,1	19,9	21,3	21,2	21,6	20,0
PIB por sector de origen (pm)										
Agricultura, silvicultura y pesca	12,7	13,7	13,3	12,5	11,3	10,2	10,3	8,4	8,6	8,9
Explotación de minas y canteras	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Manufacturas	29,7	28,9	28,2	26,2	26,3	26,0	23,5	20,1	18,4	17,6
Electricidad, gas y agua	3,6	3,4	2,9	2,3	2,2	2,8	2,7	2,6	3,3	3,6
Construcción	2,7	3,3	3,4	3,8	3,4	3,9	4,3	5,1	5,4	4,8
Comercio al por mayor y al por menor	12,6	12,2	11,8	11,9	12,6	12,5	12,7	14,2	14,6	12,9
Transportes y comunicaciones	6,4	5,8	5,9	6,6	6,5	6,6	6,8	6,7	6,7	6,6
Servicios financieros	14,1	15,0	16,7	18,2	18,4	18,3	19,9	21,4	22,0	24,7
Gobierno	10,3	9,8	9,7	9,8	10,3	9,9	9,1	9,9	9,2	9,2
Otros servicios	7,8	7,6	7,9	8,4	8,8	9,7	10,4	11,4	11,5	11,7

URUGUAY

Datos Básicos Socioeconómicos

9. Sector público no financiero

Como porcentaje del PIB

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos corrientes	25,4	23,8	24,9	23,8	28,9	31,1	31,7	30,8	30,6	32,2
Gastos corrientes	22,6	21,7	22,6	23,5	24,5	25,7	26,4	26,9	27,4	29,2
Ahorro corriente	2,8	2,1	2,3	0,3	4,4	5,3	5,3	3,9	3,2	3,0
Gastos de capital	4,2	3,5	4,2	3,8	4,0	4,1	3,9	4,7	5,7	4,4
Balance global (- déficit)	-1,3	-1,5	-1,9	-3,5	0,4	1,3	1,4	-0,8	-2,4	-1,4
Financiamiento doméstico	-1,3	-1,9	-1,3	-4,0	-2,0	-2,5	-2,5	...	...	...

10. Panorama monetario

Como porcentaje del PIB

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Crédito interno	58,2	48,3	47,6	47,1	46,0	34,1	29,0	31,9	29,0	31,0
Sector público	13,2	10,3	12,2	11,6	13,5	8,4	5,7	7,3	5,5	5,7
Sector privado	45,0	37,9	35,4	35,5	32,5	25,7	23,3	24,6	23,5	25,3
Dinero (M1)	5,7	5,6	6,0	5,1	4,9	4,7	5,4	6,1	5,2	5,2

11. Comercio exterior

Por destino en porcentaje - valuación de aduana Índice 1980=100

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportaciones de bienes (fob)										
Países desarrollados	42,1	49,4	41,7	38,9	38,6	39,0	40,1	32,1	30,6	29,4
Países en desarrollo	57,9	50,6	58,3	61,1	61,4	61,0	59,9	67,9	69,4	70,6
América Latina	39,2	30,3	27,3	36,8	39,0	40,3	41,8	51,2	54,2	53,2
Importaciones de bienes (cif)										
Países desarrollados	37,1	37,4	36,7	34,5	34,9	34,4	34,4	35,7	35,1	35,4
Países en desarrollo	62,9	62,6	63,3	65,5	65,1	65,6	65,6	64,3	64,9	64,6
América Latina	50,6	49,0	50,9	52,4	50,1	49,2	47,2	53,4	53,9	51,9
Índice de los términos de intercambio	103,2	106,5	114,0	114,4	99,9	93,7	93,2	95,0	99,4	99,8

Millones de US\$ - valuación de aduana Composición porcentual

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportaciones de bienes (fob)	1082,1	1191,1	1442,6	1596,4	1695,7	1573,8	1620,2	1603,3	1918,1	...
Productos alimenticios	42,7	32,4	33,2	37,4	39,6	40,8	38,9	40,8	41,3	...
Productos agrícolas no elaborados	21,3	23,3	28,4	21,9	21,0	18,4	19,7	16,3	15,1	...
Combustibles	0,5	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	...
Productos minerales y metales	0,7	0,8	0,7	1,0	0,7	1,0	0,9	0,9	1,0	...
Productos manufacturados	34,8	43,4	37,7	39,6	38,6	39,8	40,5	41,9	42,6	...
Productos químicos	5,5	7,9	7,1	7,7	7,8	6,5	6,2	5,4	5,3	...
Maquinaria y material de transporte	2,4	3,1	2,8	2,1	2,0	2,4	3,8	8,1	11,7	...
Otros productos manufacturados	26,9	32,5	27,8	29,9	28,8	30,8	30,5	28,4	25,6	...
Importaciones de bienes (cif)	870,0	1141,9	1176,9	1239,7	1414,5	1552,1	2009,9	2332,9	2707,2	...
Bienes de capital	11,7	13,5	15,4	13,0	13,3	16,3	16,6	16,5	...	...
Bienes de consumo	9,5	11,5	13,1	12,9	14,9	16,5	22,2	27,8	...	...
Bienes intermedios	78,8	75,0	71,5	74,1	71,8	67,2	61,3	55,7	...	...
Combustibles	18,2	14,6	13,2	16,4	15,1	14,6	10,9	7,8	...	...
Otros	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

URUGUAY
Datos Básicos Socioeconómicos

12. Balanza de pagos

Millones de US\$

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Saldo en cuenta corriente	42	-141	22	134	186	42	-9	-244	-438	-358
Balanza comercial	273	102	292	463	426	61	-122	-387	-706	-576
Exportaciones de bienes (fob)	1088	1182	1405	1599	1693	1605	1801	1732	1918	2106
Importaciones de bienes (fob)	815	1080	1112	1136	1267	1544	1923	2118	2624	2682
Balanza de servicios	35	51	33	12	73	174	272	282	469	358
Transporte	-23	-16	-15	-1	-5	-20	50	-10	17	-86
Viajes	84	78	64	61	127	233	277	318	398	375
Otros servicios	-26	-12	-16	-49	-48	-40	-56	-26	55	70
Addendum: Fletes y seguros	-33	-24	-21	-24	-8	20	44	22	78	49
Balanza de renta	-292	-302	-324	-349	-321	-232	-187	-192	-243	-173
Remuneración de empleados	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Renta de la inversión	-292	-302	-324	-349	-321	-232	-187	-192	-243	-173
Balanza de transferencias corrientes	25	8	21	8	8	40	29	53	41	32
Gobierno general	25	8	21	8	8	40	29	22	8	-1
Otros sectores	...	...	...	...	...	...	...	32	33	33
Balanza en cuenta de capital y financiera	24	272	178	-74	-181	-398	-43	214	527	380
Balanza en cuenta de capital	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Balanza financiera	24	272	178	-74	-181	-398	-43	214	527	380
Inversión directa	33	55	45	...	...	...	...	102	155	124
En el extranjero	-5	5	-2	...	...	...	...	...	...	...
En la economía declarante	37	50	47	...	...	...	...	102	155	124
Inversión de cartera	92	183	164	130	108	47	83	29	158	289
Activos	...	...	-60	...	...	...	...	...	...	...
Pasivos	92	183	224	130	108	47	83	29	158	289
Otra inversión	-101	34	-31	-204	-289	-445	-127	83	214	-32
Activos	-191	-246	-390	-764	-632	-399	-590	-19	-72	-413
Pasivos	90	280	360	560	343	-46	463	102	286	381
Variación de reservas (- aumento)	-287	-27	47	3	-40	-114	-186	-179	-99	-218
Errores y omisiones	221	-105	-247	-63	36	469	238	209	10	196

13. Deuda externa

Millones de US\$

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Deuda total	3906	4299	3821	4449	4415	4189	4570	4848	5099	5080
Deuda a largo plazo	2938	3270	3037	3113	3114	2926	3174	3436	3836	3826
Pública y garantiz. por el gobierno	2895	3126	2951	3008	3045	2897	3139	3369	3774	3655
Bilateral	104	99	92	114	196	193	199	241	325	348
Multilateral	393	551	565	626	699	859	975	1093	1218	1242
Tenedores de bonos	432	440	491	581	567	1471	1647	1758	1964	1867
Bancos	1950	2020	1791	1678	1576	364	311	269	261	194
Proveedores	16	17	12	9	8	9	8	8	6	4
Otros acreedores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Privada no garantizada	43	144	86	105	69	29	35	67	62	171
Uso de crédito del FMI	395	392	309	202	101	58	52	38	30	21
Deuda a corto plazo	573	636	475	1134	1201	1205	1344	1374	1233	1233
Atrasos en los pagos de la deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicio de la deuda total	509	618	729	660	987	806	524	586	508	968
Pública y garantiz. por el gobierno	338	404	512	430	711	639	440	510	420	873
Bilateral	16	16	13	15	17	18	13	15	18	25
Multilateral	63	72	89	94	115	118	134	160	178	217
Privada no garantizada	22	22	68	37	42	44	3	11	10	18
FMI recompras y cargos	84	134	88	120	141	50	31	18	12	12
Deuda a corto plazo (sólo intereses)	65	58	62	72	93	72	51	48	65	65

URUGUAY
Datos Básicos Socioeconómicos

13. Deuda externa (cont.)

	Relaciones porcentuales									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Deuda como proporción del PIB	51	51	44	49	46	40	40	39	38	39
Relación del servicio de la deuda	34	39	42	32	46	37	20	21	16	30

... No disponible

0,0 Indica que el monto es cero o no significativo

URUGUAY

Datos Básicos Socioeconómicos

Fuentes y notas

Resumen Ejecutivo

Estadísticas sociales:

Extensión territorial: Organización de los Estados Americanos (OEA), América en cifras, 1974.

Población: estimaciones del BID basadas en datos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y la División de Población de las Naciones Unidas (UNPOP).

Estadísticas vitales:

Banco Mundial, Social Indicators of Development (WBSID) - edición 1995 y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico - edición 1994.

Fuerza de trabajo: WBSID - edición 1995.

Educación:

Promedio de escolaridad (población >25 años): Años de educación terminados para la población mayor de 25 años. Estimaciones del BID basadas en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), utilizando el método del inventario perpetuo.

Analfabetismo: Porcentaje de la población adulta. Base de datos de la UNESCO.

Estadísticas económicas:

Términos de intercambio agrícolas: Índice de la razón entre el deflactor del PIB agrícola y el deflactor del PIB no-agrícola. Estimaciones del BID usando datos de las cuentas nacionales. Año base 1990.

1. Pobreza y desigualdad:

Coefficiente de Gini: Índice de desigualdad en la distribución del ingreso. Un coeficiente igual a uno (1) indica desigualdad perfecta, y un coeficiente igual a cero (0) indica igualdad perfecta.

Incidencia de la pobreza: Número de pobres como porcentaje de la población total, usando una línea de pobreza de US\$60 (precios constantes de 1985) por mes per capita inflados usando el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Brecha de la pobreza: El déficit medio de ingresos de un individuo pobre con respecto a la línea de pobreza, multiplicado por el índice de recuento.

Estimaciones del BID basadas en datos de ingreso de la "Encuesta Nacional de Hogares". Los datos de ingreso fueron corregidos para compensar por posible subestimación usando estimados de ingreso de cuentas nacionales. Los estimados de pobreza son "límites inferiores".

2. Salud y nutrición:

Causas de Mortalidad: Principales causas de muertes por tipo de enfermedad. Base de datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Gasto en salud: Gobierno central consolidado. Fondo Monetario Internacional (FMI), Government Financial Statistics (GFS) (Cintas magnéticas).

Vacunación: Porcentaje de menores de un año vacunados contra dpt3 y sarampión. WBSID - edición 1995.

Acceso a agua potable: Porcentaje de la población con acceso a ella. WBSID -edición 1995.

Doctores/camas de hospital por cada 1000 habitantes: Número de doctores/camas de hospital por cada 1000 habitantes. CEPAL, Anuario Estadístico - edición 1994.

Ingestión diaria de calorías y proteínas: Ingestión aparente promedio diaria per capita. Base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

3. Educación:

Tasa neta de matrícula en primaria: Porcentaje del grupo de la población que oficialmente deberían estar en primaria y que están matriculados en primaria. Anuario de la UNESCO, edición 1994.

URUGUAY

Datos Básicos Socioeconómicos

Tasa bruta de matrícula: Matrícula total en primaria, secundaria o terciaria, sin importar edad, como porcentaje de la población que oficialmente debería estar en primaria, secundaria o terciaria (sólo de 20 a 24 años). Estimaciones del BID basadas en datos de la UNESCO y UNPOP. WBSID - edición 1995.

Tasa de supervivencia en primaria: Porcentaje de alumnos del mismo cohorte que empiezan la primaria en un determinado año y eventualmente la terminan. Estimaciones del BID basadas en datos de la UNESCO. Método del cohorte reconstruido, usando datos de matrícula y repetidores.

Promedio de alumnos por maestro: Número de estudiantes por maestro en primaria y secundaria. Base de datos de la UNESCO y WBSID - edición 1995.

Gasto en educación: Gobierno central consolidado. FMI, GFS.

4. Mercado de trabajo:

Fuerza de trabajo por sector: Fuerza de trabajo en el sector como porcentaje de la fuerza total de trabajo. Base de datos de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Comprende áreas urbanas.

Tasa de participación: Estimaciones del BID basadas en datos de la OIT, Anuario de Estadísticas Laborales - edición 1994, y UNPOP. Población Económicamente Activa como porcentaje de la población mayor de 15 años.

Tasa de desempleo: Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC).

Índice del salario mínimo real: Año base 1990. CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe.

5. Tasas de cambio:

FMI, Estadísticas Financieras Internacionales (EFI). Tasa de mercado.

Índice efectivo real: estimaciones del BID basadas en datos del FMI, EFI.

6. Precios:

FMI, EFI. Los datos anuales son tasas de crecimiento de promedios anuales; los mensuales corresponden a la variación en doce meses.

7. Liquidez internacional:

FMI, EFI.

8. Cuentas nacionales:

PIB en US dólares de 1990: estimaciones del BID.

PIB por tipo de gasto y por sector de origen: Banco Central del Uruguay, Departamento de Estadísticas Económicas. El sector de minería está incluido en el de manufacturas. Otros servicios incluye gobierno.

9. Sector público no financiero:

Banco Central del Uruguay.

10. Panorama monetario:

FMI, EFI (datos a junio de cada año).

11. Comercio exterior:

Comercio por destino y origen: FMI, Direction of Trade Statistics (cintas magnéticas).

Términos de intercambio: CEPAL, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1994.

Composición de exportaciones: División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSTAT), Commodity Trade (COMTRADE) Data Base; exportaciones incluyen reexportaciones.

Composición de importaciones: Banco Central del Uruguay. Combustibles incluye petróleo crudo.

12. Balanza de pagos:

Banco Central del Uruguay, Departamento de Estadísticas Económicas, y FMI, Balance of Payments Statistics (cintas magnéticas)..

13. Deuda externa:

Banco Mundial, World Debt Tables (cintas magnéticas) y estimaciones.

URUGUAY

SERVICIOS DE APOYO REGIONAL

RSS/ITC/IRO

PRESTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1996

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO *	1.700.677	100,0%
DESEMBOLSADO	1.115.286	65,6%
CANCELADO	237.029	13,9%
POR DESEMBOLSAR	585.391	34,4%
AMORTIZADO	353.498	20,8%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	1.554.762	91,4%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	104.079	6,1%
OTROS FONDOS	41.836	2,5%
SALDO DE LA DEUDA	761.788	
CAPITAL ORDINARIO	712.602	93,5%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	49.186	6,5%
OTROS FONDOS	0	0,0%
APROBADO POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	212.018	12,5%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGIA	70.898	4,2%
ENERGIA	117.357	6,9%
TRANSPORTACION Y COMUNICACION	201.418	11,8%
EDUCACION	72.570	4,3%
SALUD Y SANEAMIENTO	334.378	19,7%
MEDIO AMBIENTE	0	0,0%
DESARROLLO URBANO	120.664	7,1%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	221.565	13,0%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	231.098	13,6%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	8.940	0,5%
PREINVERSION Y OTROS	109.772	6,5%

* Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en préstamos para financiamiento de exportaciones.

URUGUAY

SERVICIOS DE APOYO REGIONAL ITC/IRO

PROGRAMA TENTATIVO DE PRESTAMOS

US\$ Millones

1997

UR0117	FPP:UR0072 PROG.RECONV Y DESARR. GRANJA	0.1	APROBADO
UR0111	PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL III	54.5	
UR0090	REFORMA SECTOR PUBLICO	114.0	
UR0029	CARRET. PEAJE MONTEVIDEO-PUNTA DEL ESTE	10.0	
UR0113	PROGRAMA MEJORAMIENTO RED CARRETERAS	95.0	
UR0072	RECONVERSION Y DESARROLLO DE LA GRANJA	25.0	

TOTAL A 298.6

UR0112	PROGRAMA DE RECUPERACION URBANA	45.0
UR0114	AGUA Y DRENAJE MALDONADO DE CANELONES	120.0

TOTAL B 165.0

TOTAL 1997 463.6

1998

UR0118	PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA	35.0
UR0021	MULTISECTORIAL DE CREDITO II	100.0
UR0110	CIENCIA Y TECNOLOGIA II	35.0
UR0116	PROGRAMA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS	35.0

TOTAL A 205.0

TOTAL 1998 205.0



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
SERVICIOS DE APOYO REGIONAL
UNIDAD DE RECURSOS DE INFORMACION GERENCIAL

URUGUAY

CARTERA EN EJECUCION A 31 DE DICIEMBRE DE 1996

(Miles de US\$)

PERIODO DE APROBACION	NUMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
1986 - 1989	1	11,548	11,162	96.66%
1990 - 1993	8	369,206	215,648	58.41%
1994 - 1995	4	86,030	7,427	8.63%
1996	5	303,014	29,236	9.65%
TOTAL	18	\$769,799	\$263,473	34.23%

* Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.

**REFORMA DEL ESTADO: Reestructuración y Modernización de la
Administración Central**

(UR-0090)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO:	República Oriental del Uruguay	
ORGANISMO EJECUTOR:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para un componente de la Cooperación Técnica	
MONTO Y FUENTE:	Préstamo Sectorial BID	US\$105.000.000
	Cooperación Técnica	
	BID:	US\$ 10.000.000
	País:	US\$ 1.613.000
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de desembolso:	30 meses
	Período de Gracia:	Sectorial: 5 años Coop.Técnica: 3 años
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1% del Préstamo
	Comisión de crédito:	0,75% por año sobre el saldo no desembolsado
	Moneda:	dólares americanos
OBJETIVOS:	Los objetivos específicos del Programa son: (i) modernizar la Administración Central redefiniendo sus cometidos sustantivos y ajustando su estructura; (ii) apoyar a los funcionarios afectados por las reformas en su reincorporación al mercado de trabajo o como empresarios; (iii) modernizar la administración fiscal del Estado; y (iv) fortalecer la relación entre el Estado y el ciudadano, en su calidad de beneficiario final de las políticas públicas.	
DESCRIPCION:	El Programa se financiará con un Préstamo Sectorial de rápido desembolso y un Préstamo de Cooperación Técnica paralelo de apoyo a su ejecución. El Préstamo de Cooperación Técnica se compone de dos proyectos, uno de ellos a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el otro a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La Unidad de Coordinación General (UCG) que se creará para este Programa, actuará como mecanismo de enlace de la totalidad de las acciones previstas.	

El Préstamo Sectorial se centra en las reformas de política que el Programa impulsa, define y establece metas específicas para la implantación de la reestructura de las entidades de la Administración Central, para el retiro voluntario de los funcionarios declarados excedentarios, y para facilitar su reinserción productiva.

**CONDICIONES
ESPECIALES:**

El Programa incluye condiciones para el desembolso de los tramos del financiamiento del Préstamo Sectorial, que se detallan en el Apéndice I y se resumen en la Matriz de Condicionalidad (Anexo I-2). Las principales condiciones establecidas se refieren a:

i) evidencia de que se mantiene un marco macroeconómico consistente con los objetivos del Programa;

ii) planes de reestructura para la totalidad de la Administración Central;

iii) generación de economías por cargos disponibles y vacantes con una meta final de US\$30,0 millones anuales;

iv) premios al desempeño e incremento salarial para personal de mayor responsabilidad y especialización, contratación de cargos de alta gerencia y fortalecimiento de la administración central para cumplir cometidos sustantivos, con una meta final de US\$12,0 millones anuales;

v) equiparación salarial con una meta final de US\$9,0 millones anuales;

vi) implantación de la contratación de servicios con terceros;

vii) metas de preparación de perfiles laborales y de asesoría en la creación de empresas;

viii) propuesta de desregulación aprobada por el poder Ejecutivo y presentación de la legislación complementaria que corresponda; y

ix) presentación de un Proyecto de Ley de Administración Financiera.

La Cooperación Técnica paralela tiene como condición previa especial la constitución de la Unidad de Coordinación General y la decisión del Gobierno sobre el sistema informático de Aduanas.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 11 de julio de 1996 clasificó esta operación en la Categoría II.

**EXCEPCIONES A
POLITICAS DEL
BANCO:**

Sectorial: Ninguna.

Cooperación Técnica Paralela: se propone la revisión del proceso de selección y contratación de servicios

de consultoría a posteriori, por muestreo, en los casos de contratación de consultores individuales por cuantía inferior a US\$50.000 y de firmas consultoras por cuantía inferior a US\$100.000.

**RECONOCIMIENTO
DE GASTOS PREVIOS
DE LA COOPERACION
TECNICA:**

Se reconocerían gastos previos desde la solicitud de financiamiento, por un monto no superior al equivalente de US\$100.000 en consultorías con cargo a la contraparte y a US\$500.000 con cargo al financiamiento (US\$300.000 en equipos y US\$200.000 en consultorías).

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS
Y EN EL SECTOR:**

El foco de la Estrategia del Banco es apoyar al Gobierno en promover una expansión de la inversión como motor del crecimiento, en particular mejorando la capacidad de la economía para aprovechar las oportunidades que ofrecen MERCOSUR y otros mercados externos. Con ese propósito, la asistencia del Banco se concentraría en tres objetivos principales: i) para atender el desafío de **racionalizar el gasto público y lograr el equilibrio fiscal**, el Banco apoyará la profundización de las acciones de **reforma estructural** del Sector Público concentrándose durante el período en los temas críticos de la reforma de la **Seguridad Social** y la reforma de la **Administración Pública**

ii) para atender los desafíos de **recuperar la competitividad** y de **fomentar el aumento de la inversión**, el Banco respaldará las iniciativas orientadas a continuar mejorando el **entorno para el desarrollo de la inversión privada**, incluyendo el financiamiento de **infraestructura básica** y apoyando la implementación de una estrategia de desarrollo empresarial, y

iii) para poder **mantener los buenos niveles** alcanzados por el país en materia de servicios sociales, y asegurar la disponibilidad del **capital humano** requerido para el crecimiento sustentable en el contexto de MERCOSUR y globalización de mercados, el Banco apoyará los esfuerzos por mejorar la **prestación y calidad** de los servicios, aumentando su eficiencia y precisando su focalización, en especial para modernizar la educación y la salud, y desarrollar la infraestructura sanitaria.

**BENEFICIOS Y
RIESGOS:**

El principal beneficio del Programa será la transformación adecuada y con un mínimo de costo social de una estructura rígida e ineficiente, hacia un esquema que incluye la concentración del esfuerzo público en cometidos sustantivos, dejando de

desempeñar funciones que no competen al Estado, transfiriendo al sector privado funciones en las que el Estado es ineficiente; con una estructura salarial apropiada; con un marco regulatorio simplificado que reduce los costos de transacción para el sector privado y el ciudadano; con una administración fiscal moderna y transparente; y que busca fortalecer el relacionamiento con el ciudadano.

Los principales riesgos que enfrenta todo programa de modernización de la administración pública (compromiso político e institucional) y las barreras legales que han impedido la realización de estas reformas en el país (rigidez laboral), han sido minimizadas con el diseño de esta operación.

Adicionalmente se estima que el impacto fiscal y financiero de mediano plazo del Programa es altamente positivo.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco macroeconómico

1. Antecedentes

- 1.1 Uruguay tiene una economía abierta y fuertemente dependiente de la de sus principales socios comerciales, Argentina y Brasil. La estructura sectorial del PIB ha tenido un fuerte crecimiento de los servicios (65% del PIB) a expensas del sector manufacturero (18% del PIB). Entre los servicios destacan los financieros, turísticos y de bienes inmobiliarios. El país tiene un elevado nivel de desarrollo social, ocupando el lugar 32 entre 174 naciones (sexto entre los países de América Latina y el Caribe), según el Índice de Desarrollo Humano de la Naciones Unidas (1995). Las características demográficas son similares a las de los países industriales y el ingreso per cápita es elevado en relación al promedio de la región. La población está en proceso de envejecimiento, tiene bajo crecimiento, alta esperanza de vida y disfruta de un nivel satisfactorio de servicios sociales (educación, salud pública, agua potable y seguridad social).

2. Tendencias recientes

- 1.2 En marzo de 1995, al asumir el nuevo gobierno, los niveles de ahorro e inversión eran bajos, el déficit del sector público alcanzaba al 3,2% del PIB, y la tasa de inflación (diciembre-diciembre) era de 44%. El nuevo gobierno además enfrentaba dificultades en el entorno regional, especialmente por la evolución de las economías de Argentina y Brasil. Frente a esta situación, las autoridades iniciaron un nuevo ajuste fiscal, encaminado a reducir el déficit del sector público al 0,5% del PIB y a disminuir la inflación al 20% en 1996. El programa económico cuenta con el respaldo de un acuerdo precautorio de 13 meses de duración con el FMI que finalizará en marzo de 1997.
- 1.3 En 1995, el PIB de Uruguay cayó 2,5%, al reducirse la actividad económica en casi todos los sectores productivos; el desempleo llegó al 11% al final del año; el déficit del sector público bajó al 1,8% del PIB y la inflación se redujo a 35,4%. La persistencia del déficit fiscal, fuertemente afectado por los crecientes gastos en seguridad social, las repercusiones sobre los precios de la demanda brasileña de carne vacuna y arroz, y a la indización generalizada de la economía, impidieron una mayor disminución de la tasa de inflación.
- 1.4 Información preliminar indica una recuperación económica durante 1996, resultado del buen comportamiento en la segunda mitad del año. Este crecimiento estaría explicado por la mayor actividad en todos los sectores pero especialmente por el fuerte dinamismo del sector agropecuario, por una recuperación del nivel de actividad de

la industria manufacturera y una reactivación en la construcción. El déficit fiscal habría alcanzado el 1,8 % del PIB, en parte debido al gasto originado en las reformas del Estado (0,5%) y de la Seguridad Social (0,55%). La inflación mantuvo su tendencia descendente al cerrar el año con una tasa de 24,3%.

3. Marco de políticas

- 1.5 La estrategia económica del gobierno, que busca lograr una mejor inserción del Uruguay en el MERCOSUR y en la economía mundial, asigna alta prioridad al aumento de la competitividad de la producción uruguaya en el mercado interno y en la exportación.
- 1.6 La recuperación de la competitividad en los mercados externos requiere disminuir el "Costo Uruguay", mediante la racionalización del gasto público, el logro del equilibrio fiscal y la consiguiente eventual disminución de la carga tributaria; y demanda importante reforma del aparato administrativo del Estado, y del sistema de seguridad social (el Poder Legislativo aprobó en septiembre de 1995, la Ley de Reforma de la Seguridad Social, y en enero de 1996, la Ley de Presupuesto Nacional 1995-99 que incluye los principios básicos de reforma de la Administración Central).
- 1.7 La política fiscal ha constituido una de las principales prioridades del gobierno para lograr el reordenamiento financiero del sector público y para recuperar la competitividad de las empresas productoras de bienes transables, afectadas adversamente por la apreciación real de la moneda y los elevados costos de producción en dólares. Para el año 1995 el objetivo principal fue la disminución del déficit fiscal --que habría alcanzado al 4,2% del PIB en ausencia de medidas de ajuste-- a un nivel compatible con la pauta devaluatoria del 2% mensual y con la desaceleración de la inflación a 35% anual. Ese mismo año se aprobaron un conjunto de medidas, para elevar los ingresos y recortar los gastos. Por el lado del ingreso, se aumentaron: (i) la tasa básica y la mínima del IVA, junto con una ampliación de la base; (ii) la tasa del Impuesto a las Remuneraciones Personales; y, (iii) la tasa del impuesto específico interno (IMESI) a los automóviles. Por el lado del gasto, se redujo la inversión pública y se ajustaron los salarios según la inflación programada.
- 1.8 Complementariamente a la implementación de las reformas mencionadas, se adoptaron medidas de corto plazo de apoyo selectivo, para mejorar la competitividad de las exportaciones, las que incluyen incentivos fiscales destinados a reducir el costo de producción de bienes transables y aumentar su productividad, tales como: (i) la reducción de los aportes patronales a la seguridad social en la industria manufacturera (en hasta seis puntos porcentuales); (ii) la reducción de los impuestos a las tarifas de energía de los consumidores industriales, sustituyendo el IMESI por el IVA; (iii) la exención casi total del IVA a la importación de

bienes de capital, y la eliminación del IVA al "fuel oil". En enero de 1996, entró en vigencia un nuevo código tributario para los sectores agrícolas y pesquero, que reduce su carga tributaria.

- 1.9 No obstante los esfuerzos de estabilización y el logro de avances importantes, aún persisten problemas de largo plazo que deberán ser encarados en forma prioritaria para dinamizar el crecimiento económico. La acelerada transformación de la economía mundial, debido a la apertura de los mercados internacionales y al sistema de mercado libre, plantea nuevos desafíos para el Uruguay.
- 1.10 La racionalización del gasto público es esencial para lograr el equilibrio de las finanzas públicas y reducir la inflación. Asimismo, es esencial disminuir el peso del Estado sobre la actividad privada, seguir mejorando la eficiencia económica del sector público y disminuir su participación en la economía. Por otra parte, para hacer posible el crecimiento de los sectores de bienes comerciables y crear empleo, la economía uruguaya debe superar las ineficiencias y distorsiones que afectan desfavorablemente la competitividad de los bienes y servicios de producción interna. La disminución, racionalización y mayor eficiencia del gasto público permitirá eventualmente reducir la alta carga tributaria y disminuir apreciablemente el peso del Estado en el "Costo Uruguay". Esto significaría la reducción o eliminación de los impuestos implícitos en los ajustes de las tarifas públicas orientados a mejorar las finanzas públicas, los que incrementan los costos de producción de empresas nacionales.
- 1.11 Uruguay necesita invertir más en plantas y equipos para enfrentar el desafío de la competencia externa. Esto requiere una mayor inversión privada, para lo cual se precisa dar las señales correctas a los agentes del mercado, incluyendo precios adecuados de los bienes y servicios públicos, la reducción de la carga del sector público sobre la economía, y además identificar los principales sectores de crecimiento dotados de ventajas competitivas. Todo ello debe ir aunado a la creación de las externalidades adecuadas, tal como una apropiada infraestructura para fomentar la inversión privada. Para que ello suceda, el gobierno ha puesto en marcha un programa encaminado a reducir la presencia del Estado en la economía. En este sentido, la racionalización de la Administración Central, así como la reducción de trabas burocráticas, son elementos centrales de la política pública.

B. El Sector Público

- 1.12 El rol y tamaño del sector público ha tenido un crecimiento significativo desde el inicio del presente siglo. Esta continua expansión ha significado que aproximadamente una quinta parte de la fuerza de trabajo se encuentre empleada en el sector público (aproximadamente 260 mil). La razón del número de empleados civiles de la Administración Central (aproximadamente 60 mil) con respecto al empleo total (alrededor del 4,3%) es superior a la

imperante en Argentina y Chile (entre 2,3 y 2,6%) pero inferior a la mexicana (14,7%) y a la existente en los países pertenecientes a la OECD.

- 1.13 Desde inicios de la presente década, el Uruguay ha realizado esfuerzos de racionalización del empleo público. Durante el período 1990-94, se efectuó una reducción del número de empleados públicos, aceptándose alrededor de 10.000 renunciaciones, incluidas 3.700 en el gobierno central. Así mismo, el número de funcionarios de las empresas públicas se redujo un 24% en 1991-93, como consecuencia de la reducción, el cierre o la venta de empresas. No obstante lo anterior, en la Administración Central el número de (175 mil) cargos presupuestados aumentó entre 1991 y 1994.
- 1.14 El sector público uruguayo está compuesto, además de las funciones administrativas tradicionales del gobierno ejercidas por medio de la Administración Central y las intendencias municipales; por los Entes Autónomos y Descentralizados y por los Entes Industriales y Comerciales del Estado. Aproximadamente el 68% de los empleados públicos trabajan en la Administración Central y 24% (60 mil) son empleados civiles.

C. Principales problemas de la Administración Central

- 1.15 La Administración Central presenta diversos problemas en su estructura, funcionamiento, manejo de recursos humanos y de administración financiera, y en su marco regulatorio.
- 1.16 **Funciones y estructura administrativa.** La expansión de la Administración Central ha estado acompañada de una multiplicación de sus responsabilidades y cometidos. Paradójicamente, y contrariamente a la intención de cubrir más adecuadamente los requerimientos de la población, esta diversificación ha debilitado al Estado, superponiendo lo sustantivo y lo accesorio. La normativa por la cual se asignan competencias a ministerios y entidades no permite delimitar con precisión sus campos de actuación, ya que no existe información consolidada sobre los cometidos de los diferentes organismos, ni claridad de su relación con las funciones que efectivamente cumplen.
- 1.17 Es así como multiplicidad de funciones se repiten, tanto al interior de cada organismo como entre entidades: existen numerosas contadurías, tesorerías y asesorías jurídicas, distintas a las oficinas generales que para estos efectos le corresponden a cada ministerio. También, existen actividades de apoyo tales como imprentas, talleres, servicios médicos y de transporte no solamente multiplicados a lo largo de la Administración Central, sino también al interior de muchos ministerios. Como consecuencia, la relación de funcionarios dedicados a tareas de apoyo con respecto a aquellos dedicados a tareas sustantivas se encuentra distorsionada. En síntesis, la estructura de la administración central uruguaya y sus funciones obedecen más a esquemas de organización heredados de

múltiples pequeñas reformas y de cometidos que se han acumulado con el tiempo. Esto ha significado una gran duplicación y, lo que es más importante, la asunción de cometidos y responsabilidades que no le competen a la Administración Central y en los que es relativamente ineficiente.

- 1.18 **Salarios públicos y administración de recursos humanos.** Las principales características del manejo de los recursos humanos en la administración central uruguaya son: inamovilidad de los funcionarios, salarios no competitivos con el sector privado, pirámides salariales planas, proliferación de estructuras salariales, multiempleo, dedicación parcial, y ausencia de políticas sistemáticas de entrenamiento del personal.
- 1.19 Si bien existe multiplicidad de formas de contratación en el sector público, aproximadamente el 60% de los funcionarios de la Administración Central tienen carácter permanente. Estos cargos tienen un régimen, estipulado constitucionalmente, de inamovilidad. Esta situación de inamovilidad, es una de las restricciones principales a cualquier intento de racionalización de la administración.
- 1.20 Los salarios públicos no están basados en criterios de su costo de oportunidad en el mercado de trabajo y en la medida que aumenta la responsabilidad, el nivel de compensación relativa al sector privado disminuye: mientras a nivel gerencial el salario público, en la Administración Central, es aproximadamente el 60% del privado, a nivel administrativo es cercano al 90%. Además la pirámide salarial es relativamente plana: el salario mas alto es apenas tres veces el más bajo.
- 1.21 El sistema de promociones ha estado basado en la antigüedad de los funcionarios lo que, aunado con ajustes salariales automáticos, ha contribuido a la compresión de la estructura salarial pública. Por otro lado, las políticas de entrenamiento y capacitación de los funcionarios públicos no están ligadas con el trabajo y las funciones asignadas.
- 1.22 La estructura salarial pública es también dispersa, donde el salario base está determinado por el escalafón (17 en total) y el grado (16), con una multiplicidad de cargos al interior de cada escalafón (en 1991, existían más de 750 tipos de cargos). Además, una porción importante (hasta el 80%) del salario individual corresponde a pagos suplementarios, existiendo más de cincuenta tipos de compensaciones y pagos extrasalariales, los que pueden llegar a representar hasta el 20% de la nómina.
- 1.23 Más del 24% de los funcionarios públicos desempeña otras actividades y más del 40% cumple jornadas menores a las ocho horas. Esta dedicación parcial y el multiempleo, consistentes con el marco legal vigente, reflejan la falta de incentivos al funcionario para una dedicación mayor.

- 1.24 **Administración Fiscal.** El presupuesto nacional, es de carácter plurianual abarcando todo un período de gobierno. Sin embargo, las leyes de rendición de cuentas anuales pueden convertirse también en ejercicios presupuestales al modificarse montos y programas, lo que genera incertidumbre en materia de programación financiera. De tal manera, el presupuesto no constituye un plan financiero completo. El trámite de modificación presupuestaria es excesivamente centralizado, voluminoso (cerca de 40.000 minutas anuales), muchas veces por fuera de los montos aprobados por Ley y sin regulación expresa en cuanto a oportunidad, cuantía, justificación, y procedimiento.
- 1.25 A nivel de los organismos centrales del sistema, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), no opera ningún proceso de seguimiento de la ejecución que integre los aspectos financieros con indicadores de nivel de actividad o de impacto de la gestión pública. El seguimiento de la ejecución se realiza en forma centralizada en el momento de la afectación del gasto, y el control, seguimiento y consolidación de los movimientos de tesorería es compleja.
- 1.26 Además, la administración de caja (ingresos, gastos y financiamiento) se dificulta por la inexistencia de mecanismos modernos de programación y control de la ejecución presupuestal, y por las deficiencias en los sistemas de información de entidades críticas en el sistema (por ejemplo, la Dirección General Impositiva y Dirección Nacional de Aduanas). Si bien la contabilidad se lleva centralizadamente en la Contaduría General de la Nación, ésta no está integrada a la contabilidad que llevan las Contadurías Centrales ni cuenta con normas contables que integren los aspectos presupuestales, financieros y patrimoniales de la administración.
- 1.27 Finalmente, el sistema de control es disperso, enfocado en la intervención previa, jurídica y formal, y no está articulado con una contabilidad de costos o de evaluación de resultados. El seguimiento detallado de la ejecución del presupuesto y, lo que es más importante, el control de resultados de las unidades ejecutoras, no es posible. Finalmente, la totalidad del sistema presenta obsolescencia tecnológica.
- 1.28 **Administración de recursos materiales.** No se cuenta con información actualizada respecto al patrimonio de la Administración Central (vehículos, edificios y terrenos). Estimaciones parciales sobre oficinas en la Administración Central (aproximadamente 250.000 m²) indican un exceso de espacio del orden del 40% y de terrenos urbanos públicos sin construir por 3 millones de metros cuadrados. Paralelamente, la administración pública uruguaya cuenta con una flota de vehículos antigua, con una alta proporción en desuso y, por tanto, costosa de mantener.

- 1.29 Además de la carencia de información confiable, no existe una normativa integral al respecto. El marco institucional es complejo y en su administración, regulación y control intervienen la OPP, la Contaduría General, las direcciones de Catastro y de Administración de Bienes del MEF, las direcciones de Arquitectura y de Topografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la Dirección de Ordenamiento Territorial, el Instituto Nacional de Colonización, los Registros Públicos y las intendencias municipales.
- 1.30 **Desregulación y desburocratización.** La administración central uruguaya regula tanto la actividad privada como la pública con, muchas de las veces, disposiciones administrativas y legales duplicadas, prescindibles o cuyo objeto ha entrado en desuso. La Administración Central también administra, cobra o regula un número importante de precios y tasas tanto para actuaciones públicas (emisión de certificados, etc) como para actividades privadas. La principal consecuencia de esta fragmentación de normas, reglamentos, precios y tasas, ha sido un sistema disperso y frágil.
- 1.31 La atención de todos los problemas mencionados con las mismas políticas del pasado se dificulta por que:
- i) las reformas que se circunscriben a recortes generalizados e indiscriminados en las finanzas públicas no aseguran que el Estado preste más eficientemente los servicios que le competen
 - ii) las restricciones fiscales dificultan la mejora de las condiciones salariales del empleo público y la generación de condiciones de competencia por los mejores recursos humanos con el sector privado
 - iii) no puede lograrse mejores resultados manteniendo estructuras institucionales altamente centralizadas, inflexibles y formales
 - iv) la persistencia de marcos regulatorios contradictorios, heredados y obsoletos frente a las nuevas realidades internacionales aumentan los costos de transacción y, por tanto, afectan negativamente la competitividad uruguaya, y
 - v) la ciudadanía espera mejores servicios: el gobierno debe lograr sus objetivos con menores recursos y de manera diferente.
- 1.32 Estos desafíos obligan a replantear la racionalidad no solamente de las formas de intervención estatal, sino en su estructura y procesos. El nuevo Estado debe ser más eficiente, más flexible frente a los retos del mercado y más integrado con la sociedad civil. Su simple reducción sin su reforma no es la respuesta adecuada.

D. La estrategia de la Reforma de la Administración Central

- 1.33 El gobierno ha puesto en marcha un programa para redefinir el rol del Estado en la economía. En el transcurso de 1995, se realizaron las actividades de conceptualización del programa de reforma de la Administración Central, decidiéndose temprano en el proceso, no buscar la eliminación de la inamovilidad de los funcionarios vía una reforma constitucional, sino redefinir los cometidos de la Administración Central y motivar el retiro voluntario de funcionarios, generando por ese medio economías que permitirían modernizar la administración. Este proceso culminó con la aprobación de la Ley de Presupuesto Nacional 1995-1999. En la ley se creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) como ente administrador, asignándole los siguientes cometidos: (i) dictaminar sobre los proyectos de estructuras organizativas de ministerios y entidades; (ii) promover las reestructuraciones; (iii) hacer el seguimiento de las medidas de racionalización y modernización administrativa; y (iv) hacer el seguimiento de los programas de reinserción laboral y empresarial.
- 1.34 La transformación del Estado es concebida por el Gobierno como una tarea de toda la administración, en sus distintos niveles, que modifique sus formas de intervención, fortaleciendo el papel del mercado en la asignación de recursos y mejorando la capacidad normativa y regulatoria del Estado y de prestación de los servicios que le son propios. La Ley de Presupuesto enfatiza la necesidad de concentrar al Estado en sus cometidos sustantivos y prioritarios, y en la adopción de un modelo gerencial basado en el control de la gestión por resultados.
- 1.35 La Ley de Presupuesto estableció pautas para la reformulación de las estructuras administrativas incluyendo el manejo de los recursos humanos; para el régimen de reinserción laboral y empresarial; para el reordenamiento de la administración financiera del gobierno central, incluyendo la racionalización en el uso de los bienes públicos y la regulación de las personas no estatales y organismos privados que manejan fondos públicos o administran bienes del Estado; y para la desregulación y la desburocratización de las actividades de la administración. Estos lineamientos son la base para la formulación de la presente operación.

E. La estrategia del Banco en Uruguay

- 1.36 El foco de la Estrategia del Banco es apoyar al Gobierno en promover una expansión de la inversión como motor del crecimiento, en particular mejorando la capacidad de la economía para aprovechar las oportunidades que ofrecen MERCOSUR y otros mercados externos. Con ese propósito, la asistencia del Banco se concentraría en tres objetivos principales:

i) para atender el desafío de **racionalizar el gasto público y lograr el equilibrio fiscal**, el Banco apoyará la profundización de las acciones de **reforma estructural** del Sector Público concentrándose durante el período en los temas críticos de la reforma de la **Seguridad Social** y la reforma de la **Administración Pública**

ii) para atender los desafíos de **recuperar la competitividad** y de **fomentar el aumento de la inversión**, el Banco respaldará las iniciativas orientadas a continuar mejorando el **entorno para el desarrollo de la inversión privada**, incluyendo el financiamiento de **infraestructura básica** y apoyando la implementación de una estrategia de desarrollo empresarial, y

iii) para poder **mantener los buenos niveles** alcanzados por el país en materia de servicios sociales, y asegurar la disponibilidad del **capital humano** requerido para el crecimiento sustentable en el contexto de MERCOSUR y globalización de mercados, el Banco apoyará los esfuerzos por mejorar la **prestación y calidad** de los servicios, aumentando su eficiencia y precisando su focalización, en especial para modernizar la educación y la salud, y desarrollar la infraestructura sanitaria.

- 1.37 En el área de reformas estructurales y continuando con el proceso iniciado en 1991, con las operaciones de Reforma del Sector Financiero y del Programa Sectorial de Inversiones, la acción del Banco ha priorizado su apoyo a las reformas dirigidas a la eliminación del déficit fiscal crónico y a la reconceptualización del aparato administrativo del Estado. En este mismo contexto, el Banco aprobó recientemente operaciones destinadas a apoyar al Gobierno en el proceso de reforma de la seguridad social, en la reforma del sistema educativo, y en la modernización de la Administración Central con recursos del FOMIN.

F. Lecciones aprendidas

- 1.38 El diseño de esta operación refleja las prioridades del gobierno uruguayo, y las experiencias del Banco y otros organismos internacionales en programas de reforma del Sector Público.
- 1.39 **Lecciones generales.** En primer lugar, dado que los programas de reforma del Estado tiene un componente político importante, es fundamental el **compromiso gubernamental** para su ejecución. En segundo lugar, es muy importante la definición de **indicadores cuantitativos** de las actividades principales que posibiliten su seguimiento.
- 1.40 **Estructuras Administrativas.** La simple reducción del tamaño del Estado no asegura que éste sea más eficiente en la prestación de los servicios públicos. Para esto se requiere el fortalecimiento de las áreas sustantivas y el abandono de las actividades subsidiarias; el reemplazo de la provisión directa de bienes y

servicios por mecanismos de mercado; la focalización de los servicios públicos en términos de su efectividad (resultados) y calidad; y el reemplazo de las estructuras jerárquicas por organizaciones gerenciales y con mayor autonomía y flexibilidad.

- 1.41 **Salarios y compensaciones.** Con respecto a los procesos de reestructuración la experiencia indica que el recorte de personal superfluo puede no ser suficiente, siendo necesario mejorar los salarios de los trabajadores que quedan, mediante la introducción de sistemas de incentivos apropiados y asegurando salarios competitivos con el sector privado.
- 1.42 **Empleo.** Dado que los programas de reducción del empleo público tienen un alto costo social, deben diseñarse estrategias complementarias que atenúen estos costos, aunque los programas de reducción del empleo público que han combinado esta reducción con servicios de compensación a los empleados afectados, son por lo general, mas costosos. La información existente sugiere, que la inclusión de este tipo de servicios mejora las ganancias en productividad y reduce los costos de ajuste. El diseño de los esquemas de compensación debe asegurar no agrupar trabajadores con características disímiles: deben diseñarse esquemas distintos para los trabajadores más jóvenes con altas probabilidades de empleo y para los trabajadores mayores, cuyos costos de búsqueda son mayores. Características tales como antigüedad y salario actual deben incorporarse, por tanto, en los esquemas de pago. Finalmente, la experiencia indica que la efectividad de los servicios de reentrenamiento y reinserción se reduce sustancialmente en programas grandes y que la atención personalizada es crítica para su éxito.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es apoyar al Gobierno en el proceso de reforma de la Administración Central, mediante la implantación efectiva de la Ley de Presupuesto Nacional 1995-1999 y de sus normas reglamentarias.
- 2.2 Los objetivos específicos del Programa son: (i) modernizar la Administración Central redefiniendo sus cometidos sustantivos y ajustando su estructura; (ii) apoyar a los funcionarios afectados por las reformas en su reincorporación al mercado de trabajo o como empresarios; (iii) modernizar la administración fiscal del Estado; y (iv) fortalecer la relación entre el Estado y el ciudadano, en su calidad de beneficiario final de las políticas públicas.
- 2.3 El compromiso del Gobierno del Uruguay de llevar adelante la Reforma de la Administración Central se refleja en la Carta de Política presentada al Banco (Anexo I-1).

B. Marco macroeconómico

- 2.4 El éxito en la ejecución del Programa requiere del mantenimiento de condiciones macroeconómicas compatibles con los objetivos generales, las cuales están adecuadamente comprendidas en el programa de estabilización acordado con el FMI. Este programa se basa en la reducción del déficit en las finanzas públicas, en políticas salariales y crediticias prudentes, y en reformas en el sistema financiero, en la seguridad social, en la administración pública y el régimen impositivo. Consecuentemente, el Préstamo Sectorial incorpora una condicionalidad de este tipo para cada uno de los tramos del financiamiento.

C. Componentes operativos del Programa

- 2.5 El Programa se financiará con un Préstamo Sectorial de rápido desembolso y un Préstamo de Cooperación Técnica paralelo de apoyo a su ejecución. El Préstamo de Cooperación Técnica se compone de dos proyectos, uno de ellos a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el otro a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La Unidad de Coordinación General (UCG) que se creará para este Programa, actuará como mecanismo de enlace de la totalidad de las acciones previstas.
- 2.6 El Préstamo Sectorial se centra en las reformas de política que el Programa impulsa, define y establece metas específicas para la implantación de la reestructura de las entidades de la Administración Central, para el retiro voluntario de los

funcionarios declarados excedentarios, y para facilitar su reinserción productiva.

- 2.7 La condicionalidad para el desembolso de los recursos del Préstamo Sectorial se detalla en el Apéndice I y se resume en la Matriz de Condicionalidad (Anexo I-2).
- 2.8 El Préstamo de Cooperación Técnica financia los servicios de consultoría y equipos requeridos para coordinar y apoyar los diversos componentes de la Reforma.
- 2.9 En particular, la Cooperación Técnica de la OPP de "Modernización de la Administración Pública", contribuirá al logro de las metas de los componentes A y B de la Matriz de Condicionalidad referentes a la reestructuración de la administración y de la modalidad de prestación de los bienes y servicios públicos, incluyendo la contratación con terceros de las funciones no sustantivas.
- 2.10 Paralelamente, la Cooperación Técnica del MEF de "Modernización de la Administración Fiscal" contribuirá al logro de las metas del componente C de la Matriz, en lo referente al cambio institucional, tecnológico y de gestión de la administración financiera pública garantizando una administración coordinada y centralizada.

D. Componentes técnicos del Programa

- 2.11 Los componentes técnicos del Programa son: i) la **reestructuración administrativa** que incluye la definición de cometidos sustantivos, el diseño de las nuevas estructuras administrativas, la implementación de un sistema de ascensos, méritos y evaluación del desempeño, la creación de un sistema de alta gerencia, la contratación con terceros, la capacitación de funcionarios, el control de las condiciones objetivas de trabajo y la simplificación del marco regulatorio de la Administración Central; ii) el **programa de reinserción laboral y empresarial** de los funcionarios afectados; iii) la **modernización de la administración fiscal** incluyendo la adecuación de la administración financiera del Estado y de los sistemas de control de gestión, la racionalización de los bienes públicos y el fortalecimiento de la Dirección General Impositiva (DGI) y de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA); y iv) el **fortalecimiento de las relaciones Estado-ciudadano**.

1. Reestructuración administrativa

- 2.12 La Ley de Presupuesto congeló la contratación de nuevos funcionarios por 10 años y autorizó al Gobierno a reordenar, fusionar o suprimir unidades ejecutoras de los ministerios y entidades, con el propósito de concentrar sus acciones en sus **cometidos sustantivos**. La Ley de Presupuesto estableció como criterios de este proceso: que no podrá incrementarse el presupuesto de las entidades; que el financiamiento de las reestructuras deberá provenir de las economías generadas por la

eliminación de cargos; que sólo podrán ser unidades ejecutoras aquellas que tengan a su cargo cometidos sustantivos; y que todos aquellos cargos no asociados con cometidos sustantivos serán declarados excedentarios. Por su parte, las funciones identificadas como **no sustantivas**, deben ser contratadas con terceros o eliminadas.

- 2.13 Este proceso de reestructuración, obligatorio para todas las entidades de la Administración Central, se desarrolla bajo la orientación del CEPRE quien establece los plazos y criterios generales, con un enfoque que promueve la redefinición, por iniciativa de cada ente, de su estructura futura.
- 2.14 La fase de definición de reestructuras se inicia con la determinación de los **cometidos sustantivos** de cada ente, e incluye la formulación de un **plan estratégico** para la implantación de la nueva estructura definida; la identificación de las funciones a ser **suprimidas** o **tercerizadas**; y la identificación de las **posiciones excedentarias**. En este contexto, se priorizó durante 1996 la definición de los cometidos sustantivos y la formulación de los **proyectos de reestructura**.
- 2.15 El Préstamo Sectorial incluye en la condicionalidad previa al desembolso del primer tramo del financiamiento, la emisión por parte del CEPRE del dictamen técnico sobre los proyectos de reestructura y la aprobación por la autoridad pertinente, de al menos el 90% de los proyectos; y que estos proyectos generen economías anuales de por lo menos US\$30,0 millones.
- 2.16 **Los proyectos de reestructura.** Los proyectos presentados al CEPRE de reestructura de la Administración Central cubren la totalidad de los ministerios. Estos proyectos contienen los siguientes elementos: la reorganización institucional propiamente dicha de las entidades, la contratación con terceros de todos los cometidos no sustantivos y de algunos sustantivos, la transferencia a Personas Públicas No Estatales (PPNE) de algunas actividades, y la transformación del sistema de administración de personal y del perfil del funcionario público.
- 2.17 El proceso de reorganización institucional incluye la eliminación, fusión (al interior de un ministerio o con otros organismos de la Administración Central) y transferencia de Unidades Ejecutoras. Las propuestas presentadas hasta diciembre de 1996 (primera aproximación) representan una reducción neta de Unidades Ejecutoras del orden del 25%. Sin embargo, existe variabilidad en el alcance de las reformas: algunos ministerios (Interior, Agricultura) han presentado propuestas de reorganización limitadas a la contratación con terceros de algunas actividades, mientras otros ministerios (Industria y Educación) presentaron reducciones en el número de unidades ejecutoras, superiores al 50%.

- 2.18 Las reestructuraciones presentadas en diciembre también contienen propuestas de contratación con terceros de actividades no sustantivas comunes en las entidades, tales como limpieza, mantenimiento, mensajería, impresión de documentos, cantinas y cafeterías, procesamiento de datos, vigilancia, certificaciones médicas, liquidación de sueldos, y similares, las que serían contratadas con el sector privado.
- 2.19 Igualmente, se contratarían externamente algunas actividades sustantivas específicas como el mantenimiento vial en bacheo, las señalizaciones, la iluminación, el dragado, el mantenimiento de puertos deportivos, y los peajes y pesajes en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas; la realización de encuestas por parte del Instituto Nacional de Estadísticas; las cobranzas en el Ministerio de Economía; los decomisos en la Dirección de Aduanas; y las perforaciones de la Dirección de Minería y Geología. También se proyecta que la Administración Central cese de adelantar actividades que podrían prestar Personas Públicas No Estatales: los estudios geológicos y algunas de las actividades del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- 2.20 El proceso de contratación de actividades con terceros ha sido iniciado con el apoyo del Banco, durante la preparación de esta operación, mediante la prestación de servicios de consultoría incluyendo el apoyo a proyectos específicos de contratación externa, especialmente en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Complementariamente, el Banco apoya la preparación de una Estrategia de Desarrollo Empresarial para el país.
- 2.21 **La implantación de la reestructuras.** La segunda fase de la reestructuración administrativa se refiere a la implantación de los planes aprobados por el Gobierno. Estas reestructuras se financiarán exclusivamente con las economías generadas por la reducción de personal. El Préstamo de Cooperación Técnica aporta los servicios de consultoría que apoyarán esta fase, tanto en lo referente a tercerización de funciones como a la aplicación de las mejoras a las condiciones objetivas de trabajo.
- 2.22 El sistema de **administración de personal** también sufrirá transformaciones importantes. En primer lugar, se le confiere a cada Unidad Ejecutora atribuciones para su manejo descentralizado, teniendo cada jerarca la libertad de decidir la estructura de su planta de personal. En segundo lugar, se transforma el sistema de ascensos hacia uno regido por el mérito y la competencia. Tercero, se reduce la proporción existente entre personal profesional y personal de apoyo, al contratarse con terceros muchas actividades sustantivas y no sustantivas. Finalmente, se descentraliza e individualiza la capacitación del funcionario público.
- 2.23 La Ley permite utilizar las economías generadas por renunciias y vacantes en dos etapas: hasta el 20% de las economías resultantes de las reducciones de personal se pondrán de inmediato a la

disposición de los jefes de cada unidad ejecutora, para introducir los esquemas de **premios a la excelencia**; y una vez hecho efectivo el retiro del funcionario, las autoridades podrán disponer de hasta el 50% de las economías realizadas: un 30% para ser utilizados en **adecuar las estructuras** salariales y el restante 20% para la financiación de un nuevo sistema de **alta gerencia** y para fortalecer la capacidad de la Administración Central para cumplir con sus cometidos sustantivos.

- 2.24 El Préstamo Sectorial incluye como condición de desembolso para cada uno de los tramos del financiamiento, el logro de metas cuantitativas específicas de aplicación de las economías a los rubros de **alta gerencia, premios a la excelencia, y equiparación** por un total de US\$21,0 millones anuales. La Cooperación Técnica paralela aportará servicios de consultoría para apoyar este proceso de reestructuración administrativa.
- 2.25 **Formación y Capacitación de Funcionarios Públicos.** En el nuevo enfoque de trabajo de la Administración Central, la capacitación deberá estar orientada a elevar las capacidades y la calidad del trabajo de los funcionarios que permanecen en la administración y que desempeñan funciones sustantivas. Mas aún, la calidad y cantidad de entrenamiento recibido por cada funcionario será uno de los principales criterios para la promoción y el desarrollo de carrera en el ámbito del sector público.
- 2.26 El enfoque de capacitación estará concentrado en el desarrollo de lineamientos para obtener recursos de capacitación. Cada unidad ejecutora, bajo orientación y supervisión del CEPRE, diseñará sus programas anuales de capacitación. En forma periódica, se realizarían evaluaciones de progreso sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la capacitación recibida.
- 2.27 El CEPRE, con la colaboración de la Oficina del Servicio Civil aprobaría los programas de capacitación y la asignación del respectivo financiamiento anual. Los aspectos operativos estarán bajo la responsabilidad de las unidades ejecutoras. Los servicios de capacitación y colocación serían suministrados por instituciones o empresas, calificadas para estos fines, que estarán inscritas en un registro de entidades de capacitación.
- 2.28 **Simplificación del marco regulatorio.** El mejoramiento de la eficiencia del Estado y de la economía en su conjunto obliga a identificar los elementos legales y administrativos que imponen barreras a la oferta o la competencia de bienes y servicios. Desde el inicio de la presente administración se ha identificado como un área crítica, la modernización de las formas de intervención del Estado, limitando las áreas de intervención y simplificando las regulaciones.

- 2.29 Si bien en el proceso de preparación del presupuesto 1995-1999, se adelantó un primer esfuerzo de revisión de las regulaciones existentes en la Administración Central, éste se considera insuficiente. Por este motivo, el Gobierno ha propuesto una revisión de las regulaciones existentes en la Administración Central, incluyendo precios y tasas, la cual sería financiada con recursos de la Cooperación Técnica paralela del Programa.
- 2.30 El Préstamo Sectorial incluye en su condicionalidad, indicadores específicos de avance en la contratación y ejecución de la consultoría de revisión de este marco regulador, así como de la implantación de las recomendaciones respectivas.

2. Reinserción laboral y empresarial

- 2.31 La Ley determina que los funcionarios cuyas posiciones resulten excedentarias por la reestructura, ingresan de inmediato y por un plazo de 12 meses, a un régimen de disponibilidad, con salario y sin obligatoriedad de asiduidad. Dada la inamovilidad legal de los funcionarios, su salida es incentivada con varias alternativas de jubilación anticipada, renuncia y reinserción. A su vez, las condiciones objetivas de trabajo del personal que permanece en la administración serán motivo de mejoras específicas posibilitadas por la Ley, incluyendo, entre otros, la eliminación de la escala de salarios, el pago por mérito y la creación de un sistema de alta gerencia.
- 2.32 Las alternativas ofrecidas a los funcionarios afectados son las siguientes:
- 2.33 **Retiro anticipado para funcionarios mayores de 65 años:** consistente en 15 meses de sueldo, con descuento de 3 meses por año de edad sobre los 65. El caso básico supuesto corresponde a un funcionario de 67 años que recibiría un incentivo de 9 sueldos (estimado en US\$5.670).
- 2.34 **Renuncia incentivada para funcionarios entre 60 y 64 años y con causal jubilatoria al 1º de enero de 1997, declarados disponibles por reestructura:** 18 sueldos, con descuento de 1 mes por cada año mayor a 60 años. El caso básico supuesto es un funcionario de 62 años, que recibiría 16 sueldos (estimado en US\$10.080).
- 2.35 **Renuncia simple de funcionarios declarados disponibles por reestructura, sin causal jubilatoria:** 12 meses de disponibilidad, más un máximo de 12 meses por antigüedad. El caso básico supuesto recibiría 24 sueldos (estimado en US\$13.920).
- 2.36 **Reinserción Laboral:** 12 meses de disponibilidad, 12 meses de incentivo, un Bono de Capacitación de 80 Unidades Reajustables (UR) (1 UR=US\$17), un Bono de Colocación de 60 UR y la preparación de su Perfil Laboral (20 UR). Estimado total de US\$16.300 para el caso básico.

- 2.37 **Reinserción Empresarial:** 12 meses de disponibilidad, 12 meses de incentivo, Bono de Capacitación de 50 UR, evaluación de proyecto empresarial (32 UR), la preparación de su Perfil Laboral (20UR) y capital (180 UR). El caso básico estimado renuncia al quinto mes del régimen de disponibilidad (estimado US\$17.820). En esta opción, el Gobierno, con recursos propios ajenos al Programa, considera el otorgamiento adicional de un crédito, como mecanismo de implementación de la normativa incluida en la Ley.
- 2.38 Todos aquellos funcionarios declarados disponibles por reestructura **que no renunciaran** al final de los 12 meses del régimen de disponibilidad, pasan a recibir permanentemente, aproximadamente el 30% de su salario. El caso básico recibiría, los 12 meses de disponibilidad más aguinaldo (8,3%) con costo estimado de US\$7.560.
- 2.39 Los beneficios de la Reforma, orientados en un inicio exclusivamente a la Administración Central, se han hecho extensivos, para efectos del Programa, a dos entidades adicionales:
- i) el Banco de Previsión Social (BPS): cobertura total de los beneficios de incentivos y reinserción, en base a su carácter de entidad perteneciente a la Administración Central a la fecha de la Reforma; y
 - ii) el Instituto Nacional del Menor (INAME): cobertura total de los beneficios de incentivos y reinserción, en base a que mantiene el carácter de ente de la Administración Central hasta que se apruebe su nuevo presupuesto;
- 2.40 El conjunto de estas dos entidades alcanza el 23% de los funcionarios afectados. Cabe notar que los costos para cada una de las alternativas de retiro detallados, son mayores para los entes externos a la Administración Central, debido a los mayores salarios.
- 2.41 El Gobierno financiaría la totalidad de estas alternativas de disponibilidad, incluyendo la emisión de los bonos. La Cooperación Técnica paralela proporcionaría los servicios de consultoría de apoyo y supervisión.
- 2.42 El Régimen de Reinserción Laboral y Empresarial facilitará la reincorporación de funcionarios desplazados maximizando sus posibilidades de obtener empleo o de iniciar una actividad empresarial. Los servicios de capacitación y colocación serán suministrados por entidades públicas y privadas, calificadas para estos fines, que serán remuneradas a través de la emisión de bonos no transferibles. El programa espera atender un total de 580 solicitudes de reinserción laboral y 1.754 solicitudes de reinserción empresarial, en un plazo de 2 años. La administración de los programas de reinserción será contratada externamente por el Gobierno.

- 2.43 A pesar de que existe una oferta de capacitación laboral y empresarial en Uruguay prestada por instituciones públicas y privadas, el país cuenta con muy poca experiencia en la reinserción de funcionarios públicos desplazados. La Junta Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, conformada con representantes de los sectores laboral, empresarial y público, tiene responsabilidades específicas en relación a esta problemática, pero hasta el presente no se han desarrollado metodologías adecuadas para el tema.
- 2.44 En el área de reinserción empresarial se ofrecerán servicios de atención individualizada y grupal para la orientación y el apoyo a los funcionarios que presenten planes de negocio. Estos servicios contarán con instrumentos específicos para el acceso, atención, orientación y seguimiento de los participantes. Se mantendrá un registro de las entidades que ofrecen servicios de desarrollo empresarial y un sistema de información sobre el progreso de la reinserción empresarial.
- 2.45 En el área de los servicios de reinserción laboral se ofrecerá asistencia en la elaboración de perfiles laborales, orientación profesional, capacitación para nuevos empleos, contactos con empresas del sector privado y derivación a agencias especializadas de colocación. Se mantendrá también un registro de entidades que ofrecen servicios de capacitación y colocación, y los servicios incluirán sistemas de acceso, atención, orientación y seguimiento. Igualmente se elaborarán los criterios para evaluar las capacidades de los oferentes de servicios de reconversión, y existirá un registro de entidades de capacitación y agencias de colocación. Las entrevistas individuales a los beneficiarios y el seguimiento de sus programas de actividades serán realizadas por equipos especializados. Los usuarios del programa de reinserción empresarial recibirán orientaciones específicas para el desarrollo de actividades en las áreas tercerizables.
- 2.46 Los servicios de apoyo a la reinserción laboral y empresarial se encuentran en la etapa de diseño de detalle con recursos de la cooperación técnica de Modernización de la Administración Central del FOMIN.
- 2.47 En apoyo de los servicios de reinserción, se creará un servicio de intermediación que tendría las siguientes responsabilidades: (i) apoyar el proceso de orientación mediante la actualización de guías y criterios de ejecución, el asesoramiento permanente y el seguimiento de planes operativos en cada una de las unidades ejecutoras; (ii) recoger información continua sobre el proceso de reinserción y operar un sistema individualizado de seguimiento de usuarios; y (iii) mantener un sistema para el seguimiento de casos con bajas posibilidades de reinserción o en situación de alto riesgo.

- 2.48 Durante el primer año de ejecución del Programa se desarrollará un plan de acción para la disseminación de resultados y la transferencia de conocimientos referidos a sistemas de reinserción laboral y empresarial a otras entidades del sector público con responsabilidades específicas sobre este tema en el nivel nacional. Los estudios permitirán: (i) identificar usuarios de un sistema de información sobre mercado laboral y oportunidades de desarrollo empresarial para trabajadores desplazados; y (ii) la unificación de registros de entidades de capacitación laboral y empresarial y la utilización de criterios únicos de calificación y certificación de estas entidades.
- 2.49 El Préstamo Sectorial incluye condicionalidades de cumplimiento de metas de atención de usuarios para el componente de Reinserción Laboral y Empresarial y la Cooperación Técnica aporta recursos para la coordinación y seguimiento del mismo.
3. Modernización de la administración fiscal y control de gestión
- 2.50 La ejecución eficiente de las directrices de política fiscal, tanto para la recaudación como para el gasto público, es un elemento crítico para la sustentabilidad a largo plazo de las reformas planteadas por el Programa. El funcionamiento de la Administración Central, conforme a las disposiciones para la Reforma del Estado, requerirá de instrumentos modernos de gestión de recursos para una gerencia pública eficiente, eficaz y totalmente transparente.
- 2.51 Para modernizar la administración de las Finanzas Públicas, la Cooperación Técnica paralela apoyará acciones dirigidas a: (i) modernizar el ciclo presupuestario, enfatizando la gerencia financiera de caja en la Tesorería General de la Nación y la producción de información contable y presupuestaria en forma integrada por la Contaduría General de la Nación; (ii) descentralizar territorial y funcionalmente la gestión tributaria y el control del comercio exterior; (iii) facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y los operadores del comercio exterior; (iv) incrementar la eficacia de la fiscalización en todas sus modalidades; (v) inventariar la situación de los bienes inmuebles del Estado y regular su utilización racional.
- 2.52 En la condicionalidad del Préstamo Sectorial se incluyen metas claves del proceso de modernización de la administración financiera: la transferencia operativa del control previo del Tribunal de Cuentas a las Contadurías Centrales que dará mayor agilidad a la ejecución del gasto público; el cierre de cuentas pagadoras como indicador confiable de la consolidación de la gerencia financiera del Tesoro; y por último, el nuevo marco legal y reglamentario que consolidará y formalizará el proceso de reforma.

- 2.53 Asimismo, el Préstamo Sectorial incluye condicionalidades asociadas al establecimiento de mecanismos de medición y evaluación de la gestión pública basados en resultados y para la racionalización de bienes públicos (vehículos, edificios y terrenos), y la cooperación Técnica financiará los servicios de consultoría necesarios para estos fines.
- 2.54 La Cooperación Técnica ayudará igualmente a las unidades responsables de recaudar los ingresos fiscales a profundizar las reformas que se habían implementado con apoyo de programas anteriores de asistencia del Banco. El objetivo de esas tareas es el incremento del nivel de eficiencia y la reduciendo del costo directo de los servicios de administración tributaria y aduanera y del costo de cumplimiento para los contribuyentes y usuarios del comercio exterior. Esta facilitación del cumplimiento disminuirá a su vez el incentivo a la evasión y al fraude.
- 2.55 El componente del Programa referido al fortalecimiento de la relación del Estado con el ciudadano, no implica condicionalidad en el desembolso del financiamiento del Préstamo Sectorial. Su contenido y la participación del Banco en su apoyo, se detalla en Plan de Operaciones de la Cooperación Técnica (Anexo II).

E. Dimensionamiento del Préstamo Sectorial

- 2.56 El Préstamo Sectorial se ha dimensionado a objeto de permitir al Gobierno contar con los recursos necesarios, en monto y oportunidad, para cubrir los costos de implantación de la Modernización de la Administración Central. Este dimensionamiento se ha realizado en función de la mejor estimación a la fecha de preparación de la operación, de: (i) la cobertura y el alcance de las reestructuras (número de entidades y tipo de reformas) que se avanzarán en el período de ejecución; (ii) el número de funcionarios que serían afectados por las reestructuras; y (iii) la probable distribución de opciones que los funcionarios afectados seleccionen (retiro, renuncia, reinserción o disponibilidad).
- 2.57 De acuerdo a los proyectos de reestructuras presentados por todos los ministerios y entidades hasta diciembre de 1996, las reestructuras administrativas del Programa alcanzarán a la totalidad de la Administración Central y a dos entidades descentralizadas. Estas reestructuras administrativas, en función de la declaración de **cometidos sustantivos** y la consecuente definición de **nuevas estructuras**, generarían:
- i) proyectos de **apoyo a la reestructura administrativa**, incluyendo el establecimiento de las nuevas funciones y estructura, y la capacitación de los funcionarios que permanecen;

ii) la **tercerización generalizada** de las funciones de apoyo (cafeterías, imprentas, servicios de salud, entre otros), y la **tercerización específica** de algunas funciones, tales como cobro de peaje y pesaje de vehículos;

iii) la **disponibilidad por reestructura** de aproximadamente 7.000 funcionarios (12% de la población objetivo), originalmente pertenecientes a la Administración Central y a las otras dos entidades participantes en el Programa, según el detalle siguiente:

	+ 65 años	60 a 64 años	- 60 años	Total
Administración Central	725	1.000	3.560	5.285
BPS		200	980	1.180
INAME		69	331	400
Total	725	1.269	4.871	6.865

2.58 En base a encuestas preliminares de interés realizadas en todas las entidades afectadas y a decisiones concretas de funcionarios, se ha estimado que la **selección de opciones** por parte de los afectados tendría según la siguiente distribución:

Opciones de los Menores de 60 Años	
Régimen	Número
Renuncia	1.637
Reinserción Laboral	580
Reinserción Empresarial	1.754
Disponibilidad	900
Total	4.871

2.59 El Préstamo Sectorial (US\$105,0 millones) ha sido dimensionado considerando el costo estimado de la implantación de las reformas definidas, incluyendo:

i) el **costo directo** derivado del **pago de incentivos en efectivo** a los funcionarios que se acogen a los programas de retiro (por jubilación, renuncia, reinserción laboral, y reinserción empresarial); estimado en US\$54,3 millones.

ii) los **costos indirectos** derivados del **apoyo** a los funcionarios que se reinsertan, en materia de capacitación y colocación, asistencia técnica, estudio de los proyectos empresariales y de los perfiles laborales, y capital de trabajo, así como los **costos** de administración del programa de reinserción, y el **pago** a los funcionarios que pasarían a disponibilidad; estimado en US\$50,7 millones.

- 2.60 El dimensionamiento del Préstamo Sectorial no consideró: (i) los **costos adicionales** de implementación de la Reforma, relativos a: el pago de aumentos de grado (por ascensos previstos en la legislación), premios de **excelencia**, incrementos salariales adicionales de **equiparación**, y contratación de funcionarios de **alta gerencia**, que constituyen los mecanismos de mejora de las condiciones laborales previstos en la Reforma; ni (ii) los gastos adicionales **derivados de la reforma**, relativos a el aumento de costos por **tercerización** (estimado en un 30%), y el efecto sobre las pasividades ocasionado por el incremento en el Índice Medio de Salarios (IMS) general (estimado en 0,31%), todos los cuales serán financiados por el Gobierno con cargo a los ahorros generados en la fase de reestructura.

F. Costo unitario

- 2.61 El costo unitario de la reestructura (US\$15,3 mil por funcionario afectado, de los cuales US\$7,9 mil de costo directo y US\$7,4 mil de costo indirecto) refleja factores locales tales como el alto salario promedio de la administración pública uruguaya, y el volumen de incentivos definidos por la Ley a objeto de hacer posible la salida de funcionarios públicos (en un marco constitucional de inamovilidad). También explica el costo del Programa, la composición de entidades incluidas (algunas con salarios especialmente altos con respecto al resto de la administración), así como el alto número de funcionarios que elegirían la opción más cara de las ofrecidas por la Reforma (el programa de reinserción empresarial).

III. FINANCIAMIENTO Y EJECUCION DEL PROGRAMA

A. El Prestatario y el Ejecutor

- 3.1 El Prestatario será la República Oriental del Uruguay, tanto para el Préstamo Sectorial como para el Préstamo de Cooperación Técnica. El Ejecutor será la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para el Préstamo Sectorial y para el Proyecto de Cooperación Técnica de Modernización de la Administración Pública, y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) será el Ejecutor para el proyecto de Cooperación Técnica de Modernización de la Administración Fiscal.

B. Ejecución del Programa

- 3.2 La OPP a través de la Unidad de Coordinación General (UCG) (que se constituirá en base a la actual Secretaría Técnica del CEPRE) será responsable por la buena marcha del Programa, teniendo las funciones de coordinación, administración, seguimiento y evaluación general, y en particular será responsable de: (i) recopilar y presentar al Banco la información requerida para el desembolso de cada tramo; (ii) coordinar y dar seguimiento a las acciones realizadas por todas las instituciones participantes en el Programa; (iii) coordinar la Cooperación Técnica paralela implementando el proyecto de apoyo a la OPP; (iv) constituirse en el interlocutor técnico del Gobierno frente al Banco; (v) administrar los recursos financieros del Programa de conformidad con las normas del Banco; (vi) velar por la oportuna y adecuada implantación de las reformas propuestas; y (vii) preparar los informes acordados con el Banco.
- 3.3 Para el cumplimiento de sus funciones la Unidad de Coordinación General estará integrada por un Coordinador General (nacional), y el personal de consultoría que la Cooperación Técnica paralela aporta (ver Anexo II).

C. Financiamiento y desembolsos

- 3.4 El Programa se financiará con dos préstamos de los recursos del Capital Ordinario del Banco, que se desembolsarían en 30 meses a partir de la vigencia del contrato de préstamo y se amortizaría en 20 años, incluyendo: (i) un Préstamo Sectorial de rápido desembolso por US\$105,0 millones, cuyos desembolsos se realizarían en tres tramos de US\$45,0, US\$25,0 y US\$35,0 millones respectivamente; y (ii) un Préstamo de Cooperación Técnica por US\$10,0 millones, detallado en el Anexo II. Para estos financiamientos se otorgaría 5 años de gracia para el Préstamo Sectorial y 3 años de gracia para el Préstamo de Cooperación Técnica.

- 3.5 El dimensionamiento de los tres tramos se ha realizado considerando la demanda de recursos originada por el egreso de funcionarios, y el contenido de la Matriz de Condicionalidad, tomando en cuenta especialmente los logros de política alcanzados, en particular en lo referente a la aprobación legal de la Reforma, su reglamentación y la presentación de proyectos de reestructura para todos los ministerios.

D. Adquisiciones

- 3.6 Con el producto del Préstamo Sectorial se financiará el costo FOB de las importaciones elegibles o el costo CIF, cuando el flete es elegible. Los desembolsos de los tramos se efectuarán contra la entrega de la documentación de las importaciones por parte del Ejecutor. Conforme a la política del Banco, serán aplicables las restricciones habituales contenidas en una lista negativa, en la que se excluyen los gastos en moneda local, armas de fuego y otros bienes usados por las Fuerzas Armadas, artículos suntuarios e importaciones financiadas a través de préstamos a mediano y largo plazo.
- 3.7 Las importaciones de petróleo y productos petroleros superiores a los US\$5,0 millones y de un mismo proveedor no siempre se rigen al pie de la letra por los procedimientos del Banco. No obstante, si se aplican prácticas comerciales aceptables y las transacciones se realizan efectivamente a precios de mercado, el Banco tendrá por aceptables esos procedimientos, como ocurre con otras operaciones de ajuste sectorial.
- 3.8 Cuando el monto no llegue a US\$5,0 millones, las adquisiciones a cargo del sector público se realizarán conforme a los procedimientos nacionales establecidos, siempre que sean compatibles con la política de adquisiciones del Banco. Las adquisiciones por montos menores, a cargo del sector privado, se realizarán conforme a las prácticas comerciales pertinentes, siempre que sea posible, sobre la base de cotizaciones de proveedores de un mínimo de dos países miembros del Banco.

E. Registros, auditoría y control

- 3.9 Para cada desembolso, el organismo ejecutor proporcionará documentación en que aparezcan los bienes importados en cada período, el país de origen, la fecha y el valor de la transacción. A los efectos de la contabilización y el control de esas transacciones, el Prestatario abrirá una cuenta especial en el Banco Central, mantendrá registros contables del proyecto, preparará y remitirá las solicitudes de desembolso, presentará listas de las transacciones que se consideren elegibles y mantendrá toda la documentación justificativa pertinente. El Prestatario presentará al Banco, dentro de un plazo de 90 días posteriores al desembolso de cada tramo, un estado de cuentas correspondiente a ese tramo, elaborado conforme a términos de referencia acordados con el Banco y certificado por una empresa de contadores públicos

independientes designada por el prestatario y aceptada por el Banco.

- 3.10 Para asegurar un adecuado seguimiento de las acciones e impacto del Programa, la Cooperación Técnica paralela financiará la realización de evaluaciones operativas periódicas asociadas a los desembolsos del Préstamo Sectorial. También se incluye, en la Cooperación Técnica paralela, la realización de una evaluación ex-post del Programa, con cargo a recursos del Gobierno.

F. Repercusiones ambientales de la operación

- 3.11 El Comité de Medio Ambiente consideró la ficha ambiental de esta operación el 11 de julio de 1996, clasificándolo como categoría II. Dicha ficha se ha puesto a disposición del público en el sistema PIC del Banco.

G. Nivel de cumplimiento

- 3.12 Con la aprobación, en enero de 1996, de la Ley de Presupuesto 1995-1999, el Gobierno inició la adopción de las principales medidas de política pertinentes al Programa. Dicha Ley proporciona el marco para la definición de las reestructuras administrativas y valida la aplicación del régimen de excedencia por reestructura, lo que a su vez posibilita la generación de los recursos para la implementación de las reformas.
- 3.13 Durante 1996, el Poder Ejecutivo emitió los decretos que reglamentan la aplicación de las reformas previstas en la Ley, y el CEPRE emitió los instructivos necesarios para la conducción del proceso de preparación de los proyectos de reestructura.
- 3.14 A diciembre de 1996, todas las instituciones afectadas por la reforma han presentado sus proyectos de reestructura a la consideración del CEPRE, el cual se pronunciaría sobre su contenido hasta el mes de febrero, fecha en la cual los proyectos deberían ser aprobados por el Poder Ejecutivo. Este evento crítico para el arranque del Programa se ha incluido como condición previa al desembolso del primer tramo de recursos del financiamiento.
- 3.15 Durante 1996, el Banco colaboró directamente en las acciones de Reforma del Estado, mediante recursos provenientes de: (i) la Cooperación Técnica paralela al Programa Sectorial de Inversiones (704/OC), que ha proporcionado los recursos de consultoría para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva del CEPRE, y la preparación de proyectos de reestructura; (ii) el Programa de Fortalecimiento del Area Social (FAS) (811/OC) para proyectos de reestructura en los ministerios del área social; y (iii) la operación de Modernización de la Administración Central (ATN/MH-4628) financiada por el FOMIN, que ha permitido poner en marcha, a título de experiencia piloto, el sistema de reinserción laboral.

- 3.16 Consecuentemente, el Programa ya cuenta con una Unidad Ejecutora estructurada y funcionando, adscrita a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en condiciones de cumplir sin demora y eficientemente sus funciones.

H. Condicionalidades al desembolso del financiamiento

- 3.17 Las condicionalidades especiales para el desembolso de los recursos del Programa, incluyen: (i) condicionalidades para el primer desembolso de cada uno de los dos proyectos de la Cooperación Técnica paralela; y (ii) condicionalidades de política e indicadores de avance para el desembolso de cada uno de los tres tramos del financiamiento del Préstamo Sectorial, las que se detallan en el Apéndice I y se resumen en la Matriz de Condicionalidades (Anexo I-2).

IV. RIESGOS Y BENEFICIOS

4.1 Los principales riesgos que enfrenta todo programa de modernización de la administración pública (compromiso político e institucional) y las barreras legales que han impedido la realización de estas reformas en el país (rigidez laboral), han sido minimizadas con el diseño de esta operación:

i) Compromiso político. La presente administración ha mostrado un compromiso político del más alto nivel con la Reforma del Estado, lo que se ha reflejado en la aprobación expedita de la Ley de Presupuesto, como herramienta central del proceso. Además, se ha avanzado sustancialmente en la reglamentación de la Ley y se han elaborado proyectos de reestructura para todos los ministerios.

ii) Compromiso institucional. Una reforma integral como la emprendida por las autoridades uruguayas requiere no solamente el compromiso de la más alta administración, sino también de las entidades afectadas por la misma. En este sentido, bajo el liderazgo y coordinación del CEPRE, han sido los mismos ministerios y entidades los que han definido sus reestructuras específicas, lo que le ha dado al proceso un impulso desde la "demanda".

iii) Rigidez legal de la normatividad laboral. El funcionario público uruguayo tiene un régimen de inamovilidad laboral estipulado constitucionalmente, lo que en principio dificulta cualquier intento de reestructuración de la Administración Central. Para contrarrestar esta rigidez legal, en el Programa se han incluido incentivos suficientemente atractivos como para motivar el retiro voluntario de los funcionarios y asegurar su éxito.

4.2 El principal beneficio de este Programa de Reestructuración y Modernización de la Administración Central, será la transformación adecuada y con un mínimo de costo social de una estructura rígida e ineficiente, hacia un esquema que incluye la concentración del esfuerzo público en cometidos sustantivos, dejando de desempeñar funciones que no competen al Estado, transfiriendo al sector privado funciones en las que el Estado es ineficiente; con una estructura salarial apropiada; con un marco regulatorio simplificado que reduce los costos de transacción para el sector privado y el ciudadano; con una administración fiscal moderna y transparente; y que busca fortalecer el relacionamiento con el ciudadano.

4.3 Las principales implicaciones macroeconómicas y fiscales del Programa se refieren a:

i) Impacto fiscal de la reforma: El acuerdo precautorio con el FMI permite excluir de la medición de las metas macroeconómicas el costo de la Reforma del Estado, ya que se trata de medidas que en el mediano plazo harán el sector público más eficiente. No

obstante, el gasto en la Reforma continúa representando un componente del gasto corriente de corto plazo y por consiguiente, contribuye al déficit. Al respecto, las perspectivas para 1997 reflejan un crecimiento anual de la economía de 3% y las cuentas fiscales indican un déficit de alrededor de 1,9% del PIB. Dicha estimación del déficit incluye el efecto financiero de corto plazo de la reforma del Estado, que implica erogaciones en términos de incentivos equivalente a 0,5% del PIB, y de la reforma de la seguridad social, que significa una menor recaudación de alrededor de 1% del PIB. En este sentido, los recursos del Banco servirán para cubrir los costos de corto plazo derivados de la implantación de la reforma de la Administración Central y evitar desvíos de las metas del programa macroeconómico para 1997.

ii) Reestructuración de escala salarial en la Administración Central: La existencia de un elevado número de funcionarios públicos de la Administración Central se ha visto acompañado por la reducción del gasto salarial, que pasó del 10% del PIB en los años setenta a una cifra comprendida entre el 5% y el 5,6% desde los años ochenta hasta el presente. Este hecho ha determinado una significativa reducción de las escalas salariales. Dada la escasa proporción del PIB que representa el gasto salarial del Gobierno Central, la reducción del número de empleados públicos no es el principal mecanismo para disminuir el gasto de la Administración Central. No obstante, la reducción del número de empleados es clave para: (i) introducir una carrera administrativa y un sistema de remuneraciones más racionales que el actual; (ii) reducir el achatamiento de la pirámide salarial, ofreciendo mejores salarios a los profesionales y técnicos de alto nivel; y (iii) lograr la profesionalización del aparato estatal, convirtiéndolo en un generador atractivo de oportunidades de empleo de dedicación exclusiva, en que los principales criterios de ascenso y permanencia en el cargo sean la eficiencia y el desempeño.

iii) Evaluación financiera del programa: Se analizó el flujo de ingresos y egresos financieros para un período de 30 años, estimándose los ahorros que el Programa causa (diferencia entre el salario líquido y el haber jubilatorio) y los gastos (incentivos de retiro), incluyéndose dentro de los costos una estimación del impacto que la reestructuración salarial tendría sobre el Índice Medio de Salarios, y por ende, sobre los ajustes en los beneficios jubilatorios. La evaluación financiera muestra flujos netos positivos a partir del tercer año y la tasa de retorno financiera es superior al 15%.

Finalmente, se efectuó un cálculo sobre la capacidad de repago de la deuda ocasionada por el Programa, el que muestra correspondencia con el plazo de amortización del Préstamo.



MINISTERIO
DE
ECONOMIA Y FINANZAS

N

Nº

16417

ANEXO I-1
Página 1 de 4

Montevideo, 7 de febrero de 1997

Señor Presidente
del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D)
Cr. Enrique Iglesias
Washington, D.C.

Estimado Cr. Iglesias:

1. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay solicita un préstamo sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar un programa de reformas y políticas dirigidas a la modernización de la Administración Pública, con el objeto de brindar mayor eficiencia, eficacia y calidad a la misma. Para ello, el Gobierno ha iniciado las modificaciones pertinentes en la legislación (Ley N°16.736 de 5 de enero de 1996), aprobó los decretos reglamentarios y las definiciones técnicas para realizar las reestructuras organizativas y de la gestión en las instituciones comprendidas en el Presupuesto Nacional.
2. El programa de Reforma del Estado constituye un componente de un programa mayor de reformas que se ha venido realizando en esta administración de Gobierno, algunas con el apoyo del Banco y otras instituciones multilaterales, en particular el proceso de creación y desarrollo de fondos de ahorros previsionales y la reforma de la educación secundaria.
3. La estrategia económica del Gobierno asigna prioridad a mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales y aumentar la competitividad, en el marco de una economía abierta al exterior e integrada regionalmente, acentuando la orientación exportadora y estimulando en forma sostenida la inversión privada nacional y extranjera. Para ello, el Gobierno ha consolidado un programa de estabilización consistente con el programa de reformas estructurales. Sin ellas no es posible desarrollar una competitividad dinámica ni dotar de eficiencia al dominio exclusivo de la actividad pública. Tampoco es posible reasignar recursos para usarlos más eficientemente en inversiones sociales (educación y salud), y mejorar la calidad del gasto. Las políticas de cambio estructural, por su parte, tienden a remover algunos obstáculos al crecimiento de la economía tales como el excesivo peso del gasto público por el Producto Bruto Interno (PBI) y la ineficiencia del funcionamiento del Estado, procurando así un contexto más apropiado para el desarrollo socioeconómico del Uruguay.



MINISTERIO
DE
ECONOMIA Y FINANZAS

N

Nº

ANEXO I-1
Página 2 de 4
16423

4. La reforma del Estado contempla aumentar la eficiencia del mismo a través del mejoramiento de la atención prioritaria de los servicios esenciales del Estado, consistente con una menor presión fiscal sobre el FFI, la cual ya se encuentra próxima al 35 por ciento. La reforma del Estado en la Administración Pública aprobada en forma conjunta con el Presupuesto Nacional, incluye: (i) la reestructuración de la Administración Pública a partir de la redefinición de sus cometidos sustantivos ajustando su estructura a éstos; (ii) el apoyo a los funcionarios involucrados en la reforma en su reincorporación al mercado de trabajo, promoviendo el reentrenamiento permanente de aquellos que permanecen en la función pública para mejorar la gestión; (iii) la modernización de administración financiera y la medición de los resultados de la gestión de las entidades y los funcionarios públicos; (iv) la revisión y la simplificación de los marcos regulatorios y la tendencia a una política eficiente de precios y tasas de la Administración Central; y (v) el fortalecimiento de la relación entre el Estado y el ciudadano en su calidad de beneficiario final de las políticas públicas.

EL PROGRAMA SECTORIAL

5. Como ya se mencionó, el Gobierno del Uruguay solicita el apoyo del Banco para acompañar el proceso de reforma del Estado a través de la implantación efectiva de lo dispuesto en la Ley N°16.736 del 5 de enero de 1996 y del fortalecimiento de su ejecución. Las principales áreas que comprenderá dicho apoyo incluyen: (i) la Modernización de la Administración Pública; y (ii) la Modernización de la Administración Financiera.

A la finalización del Programa, la Administración Pública uruguaya estará funcionando dentro de una modalidad más gerencial, centrada en los resultados de la gestión pública, con un enfoque hacia la satisfacción de las necesidades del ciudadano. Esa modalidad de funcionamiento supondrá una reasignación de los recursos públicos hacia los cometidos sustantivos del Estado, para cumplir con las prioridades de la estrategia anteriormente expuesta. El personal civil de la Administración será reducido cuantitativamente, pero presentará un perfil centrado en la capacitación, el desempeño eficiente, la recuperación de las capacidades gerenciales y la especialización, asignándosele mejores retribuciones, adecuadas a dicho perfil.

6. Marco macroeconómico. El Gobierno ha venido implantando un programa adecuado de estabilización, cuyas medidas de política han resultado en reducciones importantes en los niveles de inflación y de deuda externa, como también en una mayor apertura comercial y financiera, tanto regional como internacional. Para acompañar la implantación de su estrategia de estabilización el gobierno ha recibido un nuevo crédito precautorio del FMI por el equivalente de DEG\$100 millones (aproximadamente US\$150 millones). Este acuerdo rige a partir de marzo de 1996 y tendrá una duración de trece meses. El Gobierno se propone realizar negociaciones con el FMI con vistas a un nuevo acuerdo. Las principales metas planteadas para



MINISTERIO
DE
ECONOMIA Y FINANZAS

N

Nº

ANEXO I-1
Página 3 de 4
16421

el año 1997 son: (i) crecimiento del 3% del PBI real y reducción de la inflación de 24,3% a 15% suponiendo una presión salarial baja y una inflación externa del 2%; (ii) política fiscal: reducción del déficit global del sector público de 1,3% a 0,5% excluyendo el efecto neto de los incrementos de transferencias al sistema previsional por versiones a las AFAPs y de los egresos por la Reforma del Estado; (iii) política monetaria: esterilización del exceso de liquidez causado por el superávit de las empresas públicas; (iv) política cambiaria: ajuste de la devaluación de la tasa nominal acorde con la expectativa inflacionaria de 15%; y (v) sector externo: reducción del déficit medido en cuenta corriente de 2,7% a 2,3% del PIB, y cambio de perfil temporal de la deuda interna denominada en divisas de corto a largo plazo, como una medida de protección contra riesgos externos. Dada la importancia que revistan dichas metas para el éxito de la reforma del Estado, el Gobierno se compromete a asegurar su adecuado cumplimiento.

7. Marco legal y reglamentario. En la Ley de Presupuesto Nacional se aprueba la Reforma de la Administración Pública del Estado Uruguayo que ha sido reglamentada complementariamente, por los decretos del Poder Ejecutivo N°41/96 de 1/2/96, N°186/96 de 16/5/96, N°210/96 de 4/6/96, N°301/96, N°302/96 y N°303/96 de 31/7/96, y N°302/96 de 12/9/96. La generación de este nuevo marco legal refleja el compromiso del Uruguay por impulsar con urgencia la Reforma del Estado. Dichas normas comprenden, entre otros, los siguientes temas: (i) las modalidades de presentación de las acciones de Reforma del Estado en la Ley del Presupuesto Nacional; (ii) el régimen de incentivo al retiro de funcionarios públicos con 55 años cumplidos y causal jubilatorio configurada al 1/1/97; (iii) la reglamentación al nombramiento de los Contadores Centrales de la Administración Pública como funciones de Alta Especialización; (iv) Régimen de incentivos al retiro de funcionarios públicos de 60 a 64 años y causal jubilatorio configurada al 1/1/97; (v) sistema de evaluación del desempeño de funcionarios públicos; (vi) sistema de ascensos de funcionarios públicos; (vii) sistema de selección y nombramiento de funciones de alta especialización y gerencia; (viii) Régimen de Reinserción Laboral y Empresarial de funcionarios públicos que se corresponde con las reestructuras organizativas, el régimen de excedencias y el de redistribución de funcionarios.
8. El Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado es el organismo responsable de la supervisión y coordinación del Programa de Préstamo Sectorial y de la cooperación técnica para su implantación. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas serán los órganos ejecutores por el Gobierno.
9. El Programa de Reforma del Estado llevará a cabo las reestructuras organizativas de los Incisos del Presupuesto Nacional con el propósito de concentrar las acciones en sus cometidos sustantivos, considerando en función del interés público nuevas alternativas para la prestación de los mismos, y la contratación con terceros y la transformación o eliminación de aquéllos no sustantivos. La Reforma persigue como objetivo principal la recuperación de las



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

N^o 16419

ANEXO I-1
Página 4 de 4

capacidades nacionales para prestar los cometidos públicos con calidad, dentro de una programación presupuestaria de los gastos austera, posibilitando un mejoramiento y profesionalización significativo en sus recursos humanos.

10. En forma complementaria a los procesos de reestructuración organizativa se establecerán sistemas de incentivo al retiro voluntario del personal, la mejora de la gestión del personal, y se instrumentarán programas de calificación, a la vez que se introducirán regímenes de alta especialización, evaluación del desempeño y de ascensos, y se reorientará la administración pública a un modelo más gerencial, sustentando en una gestión por resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad de los organismos públicos medidos por indicadores de desempeño, para atender con efectividad las expectativas de los ciudadanos. Por otra parte, se apoyará la transformación institucional, tecnológica y de gestión de la administración financiera pública, garantizando la administración coordinada y unificada de las finanzas públicas.
11. El avance alcanzado hasta la fecha en la definición de propuestas de reestructuras por parte de las entidades de la Administración Central, refleja el alto compromiso institucional que respalda el proceso de reforma. El Poder Ejecutivo está comprometido en la pronta consideración y aprobación de dichas propuestas, así como en el desarrollo de un esfuerzo sostenido en la implantación eficiente de las mismas.

EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

12. Plan de Cooperación Técnica. El Gobierno ejecutará un plan de cooperación técnica en el cual se incluirán los módulos representativos de los componentes del Programa, señalados anteriormente. Las principales instituciones a ser beneficiadas directamente son: (i) la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, para coordinar la ejecución del programa e implantar las acciones de la Reforma; (ii) el Ministerio de Economía y Finanzas, para llevar a cabo su plan de reestructuración y modernización institucional y tecnológica de la administración financiera.

Hacemos propicia la ocasión para hacerle llegar nuestros atentos saludos,

Cr. Ariel Davrieux
Director de la Oficina
de Planeamiento y Presupuesto

Ed. Luis Mosca
Ministro de Economía
y Finanzas

CONDICIONALIDAD DEL PRESTAMO

PROBLEMA	OBJETIVO	ACCIONES VIGENTES	CONDICIONES PREVIAS A:		
			PRIMER TRAMO	SEGUNDO TRAMO	TERCER TRAMO
MACROECONOMICO					
	Asegurar un marco macroeconómico apropiado	Programa económico de estabilización apoyado por el FMI	Mantenimiento de marco macroeconómico apropiado	Mantenimiento de marco macroeconómico apropiado	Mantenimiento de marco macroeconómico apropiado

CONDICIONES DE LA REFORMA

REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA

Reestructuras administrativas: función de los organismos y no de la Administración	Apoyar al gobierno en reestructuración AC redefiniendo cometidos sustantivos, ajustando su estructura y contratando, transfiriendo o eliminando cometidos no sustantivos	<p>Ley de Presupuesto Nacional (LPN) y reglamentación expedida para reformulación de estructuras organizativas</p> <p>Propuestas de reestructuración presentadas para revisión del Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado (CEPRE)</p> <p>Marco jurídico para contratar con terceros actividades de la administración pública</p>	<p>Reestructuras definidas y aprobadas por el Poder Ejecutivo para el 90% de los proyectos de la AC de acuerdo a lo establecido en la LPN, en el Decreto 186/96 y concordantes, y en los instructivos aprobados para su presentación.</p> <p>Planes de acción de reestructura consistentes con dimensionamiento de la operación acordado con el Banco, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de implantación de las reestructuras detallando: <ul style="list-style-type: none"> . Unidades organizativas proyectadas . Programación de generación de economías por cargos disponibles y vacantes (meta final US\$ 30 millones anuales) - Programa de implantación de la contratación de servicios con terceros, de las transformaciones institucionales (Personas Públicas No Estatales, Organismos Descentralizados) requeridas, de transferencia o eliminación de cometidos, incluyendo la identificación las categoría de acto jurídico requerido 	<p>Avance en reestructuraciones, incluyendo cumplimiento del 40% de la meta final de generación de economías</p> <p>Asignaciones presupuestarias requeridas reprogramadas</p>	<p>Avance en reestructuraciones, incluyendo cumplimiento del 100% de meta final de generación de economías</p> <p>Asignaciones presupuestarias requeridas reprogramadas</p>
--	--	---	--	---	---

CONDICIONALIDAD DEL PRESTAMO

PROBLEMA	OBJETIVO	ACCIONES VIGENTES	CONDICIONES PREVIAS A:		
			PRIMER TRAMO	SEGUNDO TRAMO	TERCER TRAMO
<p>empleo público inadecuado: exceso de subempleo y desempleo; proliferación de empleos informales; políticas de contratación y capacitación inadecuadas; políticas de remuneración y de gestión pública.</p>	<p>Apoyar al gobierno en la racionalización del empleo público consistente con esta reestructuración, mejorando la estructura de incentivos en la gestión de personal y creando un sistema de alta gerencia.</p>	<p>Incentivos generales diseñados (sistema de alta gerencia, premios al desempeño, política de ascensos y de selección de personal)</p>	<p>Programa de utilización de los economías (meta final anual US\$12 millones) en:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) premios al desempeño (meta final mínima US\$1 millón anual); ii) contratación de cargos del sistema de alta gerencia e incremento salarial para personal de mayor responsabilidad y especialización (meta final mínima US\$ 3 millones anuales); y iii) fortalecimiento de la administración central para cumplir cometidos sustantivos (meta final mínima US\$ 1 millón anual). <p>Programa de utilización de los economías en equiparación salarial (meta final US\$ 9 millones anuales)</p> <p>Estimación de las asignaciones presupuestales correspondientes al primer año.</p> <p>Bases para la invitación a Firma Consultora para el diseño del sistema de control interno sobre las condiciones objetivas de trabajo (régimen de asistencias, horarios, etc.)</p> <p>Estrategia de capacitación a los funcionarios que permanecen, incluyendo metas semestrales.</p>	<p>Cumplimiento del 40% de la meta final de aplicación de economías programadas (un mínimo de US\$ 8,4 millones anuales ha sido asignado con esos propósitos)</p> <p>Propuesta de programa de control de las condiciones objetivas de trabajo (incluyendo Plan Piloto)</p> <p>40% de cursos iniciados</p>	<p>Cumplimiento de la meta final de aplicación de economías (un mínimo de US\$21 millones anuales ha sido asignado con esos propósitos)</p> <p>Programa Piloto de control de las condiciones objetivas de trabajo (incluyendo Plan Piloto)</p> <p>100% de cursos iniciados</p>
<p>Marco normativo de la administración central disperso y con duplicaciones, algunas en desuso</p> <p>Procesos fragmentados y sin coordinación entre los servicios de la administración central</p> <p>Procesos formales, burocráticos y lentos</p>	<p>Simplificar el marco regulatorio de la administración central</p>	<p>LPN estableció pautas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la desregulación de las actividades de la administración - la revisión de precios y tasas de la AC, y - la simplificación administrativa 	<p>Bases para la invitación a Firms Consultoras para realización de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inventario de regulaciones (dividido en esenciales a mantener, esenciales a establecer, delegables a otros niveles de la administración, prescindibles y obsoletas) - inventario de precios y tasas de la AC 	<p>Inventario de regulaciones realizado</p> <p>Propuesta de metas de eliminación y consolidación de regulaciones de la AC</p> <p>Inventario de precios y tasas realizado</p> <p>Propuesta sobre racionalización de precios y tasas de servicios de la AC</p> <p>Estudios de mejoras en los servicios de atención al usuario, incluyendo plan piloto, contratado</p>	<p>Propuesta de reforma aprobada por el Ejecutivo y pre-legislación requerida</p> <p>Estudio realizado y iniciado</p>

CONDICIONALIDAD DEL PRESTAMO

TEMA	OBJETIVO	ACCIONES VIGENTES	CONDICIONES PREVIAS A:		
			PRIMER TRAMO	SEGUNDO TRAMO	TERCER TRAMO
CONDICIONALIDAD LABORAL Y EMPRESARIAL (RL/RE)					
Reforma sobre el régimen de RL/RE	Reducir el impacto asistiendo a los funcionarios involucrados por las reformas en su reincorporación al mercado de trabajo	LPN estableció pautas para el régimen de RL/RE Administración del sistema de intermediación y de servicios de RL/RE fue contratada	Servicios de reinserción laboral y empresarial diseñados. Metas de atención establecidas para: - perfiles laborales - creación de empresas Servicios de intermediación diseñados y metas establecidas	Cumplimiento del 40% de las metas de preparación de perfiles laborales y de asesoría en la creación de empresas	Cumplimiento de las metas de preparación de perfiles laborales en la creación y presentación de
CONDICIONALIDAD FISCAL Y CONTROL DE GESTION					
Administración financiera o institucional, eficiencia de sistemas de control; normativa clara y dispersa; inequidad de costos, de contabilidad, infraestructura anticuada; falta de intervención adecuada con resultados	Reordenar la administración fiscal de la AC para poder medir el desempeño de los Incisos, Programas y Unidades Ejecutoras y de los funcionarios	LPN estableció pautas para el reordenamiento de la administración financiera del gobierno central incluyendo la racionalización en el uso de los bienes públicos Texto Ordenado de la Administración Financiera (TOCAF) reformado por LPN	Intervención preventiva de los gastos y pagos delegada del Tribunal de Cuentas a las Contadurías Centrales	Plan de acción para sistemas de control de la gestión diseñado Plan piloto de control de la gestión pública contratado Cierre de al menos 50% de las cuentas pagadoras de la AC, excluyendo las de pagos menores	Plan piloto de control de la gestión pública contratado, evaluado y presentado al resto de la AC Presentación a la Comisión Legislativa de un Proyecto de Ley de Administración Financiera, y de modificaciones correspondientes para la AC
Recursos humanos: carencia de personal capacitado y de infraestructura; marco legal, flota vehicular	Optimizar la administración de los recursos físicos de la Administración Central	LPN estableció obligación de realizar inventario de inmuebles	Reglamentación aprobada y bases para la realización de inventarios inmuebles de propiedad pública (Art. 732, LPN)	Inventario completo de terrenos, oficinas y vehículos contratados	Inventario de terrenos y vehículos reales Determinación de los inmuebles impreciosos y los cometidos sin definición de depreciables prescindibles

PLAN DE OPERACIONES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA PARALELA

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El apoyo del Banco a la Reforma del Estado incluirá un préstamo sectorial de rápido desembolso y un préstamo de cooperación técnica de apoyo a su implementación, el cual será ejecutado a través de dos proyectos, uno de ellos en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el otro a nivel del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- 1.2 El proyecto de cooperación técnica de la OPP de "Modernización de la Administración Pública", apoyará la reestructuración de la organización de la Administración y de la modalidad de prestación de los bienes y servicios públicos; la revisión del marco regulatorio y del sistema de precios y tasas; y la optimización de los recursos del Estado, de modo de promover en su conjunto la adaptación de la modalidad burocrática tradicional de la administración hacia un modelo gerencial centrado en los resultados de la gestión y orientado a satisfacer con mayor efectividad las expectativas de los ciudadanos.
- 1.3 El proyecto de cooperación técnica del MEF de "Modernización de la Administración Fiscal" apoyará la transformación institucional, tecnológica y de gestión de la administración financiera pública garantizando además, la administración coordinada y centralizada de la finanzas públicas.

II. MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

A. Objetivo específico

- 2.1 El objetivo específico del proyecto de Modernización de la Administración Pública es contribuir a mejorar la calidad, efectividad y eficiencia de la gestión pública. A tal efecto, se propone: (i) concentrar la gestión pública en sus cometidos sustantivos en base a un modelo de funcionamiento de tipo gerencial; reorganizar, priorizar y profesionalizar los recursos humanos que el Estado requiere para cumplir con dichos cometidos, actuando bajo un sistema moderno de administración y evaluación del personal; y apoyar a los funcionarios públicos en su reinserción en el sector privado; (ii) diseñar e implantar un sistema de control de la gestión pública en base a indicadores de desempeño; (iii) revisar el marco regulatorio y los criterios y políticas de fijación de precios y tasas de la Administración Central; y agilizar y mejorar, en términos de calidad, efectividad y eficiencia, la atención al usuario de los servicios públicos, priorizando los derechos del ciudadano; y (iv) promover mecanismos de fortalecimiento de la relación entre el Estado y el ciudadano en su carácter de beneficiario final de las políticas públicas.

B. Descripción de los componentes

- 2.2 El proyecto por un total de US\$4.343.000 de recursos del financiamiento, se articula en cuatro componentes: (a) Administración Pública; (b) Evaluación de la gestión pública; (c) Desregulación, precios y tasas y optimización de la atención al usuario; y (d) Relación Estado-Ciudadano.
- 2.3 Administración Pública (U\$S 1.368.100). El proyecto aportará recursos para contratar servicios de consultoría y adquirir equipos y "software" para: i) la implementación de las reestructuras de las unidades organizativas de la Administración Central y de aquellos organismos del artículo 220 de la Constitución de la República que participen de la Reforma del Estado en el marco del préstamo sectorial; ii) apoyar la puesta en marcha de aquellas iniciativas de contratación con terceros de las actividades cuya prestación directa no se justifique por razones de interés público, así como la constitución de personas públicas no estatales y organismos descentralizados en reemplazo de unidades de la Administración Central; iii) financiar las acciones que desarrollará la Auditoría Interna de la Nación, en lo relativo al diseño, desarrollo, implementación y mantenimiento de un sistema de control de la gestión de los recursos humanos y la asistencia y permanencia del funcionario; y al inicio de su implementación en la Administración Central; y iv) financiar la contratación del equipo técnico que supervise la implementación del Régimen de Reinserción Empresarial y Laboral y la recalificación de funcionarios públicos, evaluando además los resultados alcanzados y su impacto en el programa de préstamo sectorial.
- 2.4 El diseño y puesta en funcionamiento del Régimen de Reinserción Empresarial y Laboral, así como del sistema de reentrenamiento del personal que continúa en la función pública, se realizará con el financiamiento de la cooperación técnica ATN/MH-4628-UR (FOMIN) que cuenta con aproximadamente US\$ 2.5 millones disponibles. A tal efecto, se destinarán recursos al diseño de: (i) los servicios de reentrenamiento; (ii) los servicios de capacitación de funcionarios que permanecen en la administración; y (iii) los servicios de intermediación y mercado laboral, así como su organización.
- 2.5 En particular, los cursos que se diseñen para la recalificación de funcionarios públicos incluirán un módulo de capacitación en aspectos normativos, técnicos y de procedimientos para la adquisición de bienes y servicios de modo de contribuir a mejorar la capacidad y los procesos de compra del Estado y con ello, la eficiencia en la ejecución de los programas de inversión pública.
- 2.6 Evaluación de la gestión pública (U\$S 490.000). La OPP, como organismo responsable de evaluar el cumplimiento de objetivos y metas previstos en el Presupuesto Nacional debe adecuar sus métodos y procedimientos de seguimiento y control de la gestión pública a efectos de incorporar criterios y mecanismos de evaluación por resultados en términos de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos. A tal efecto, el proyecto se orienta a diseñar e implementar un Sistema de Información y Evaluación, desconcentrado a nivel de Incisos que integran el Presupuesto Nacional. Para ello se requiere: (a) diseñar una metodología

de evaluación posterior de resultados físicos y financieros del desempeño de los Incisos del Presupuesto y de normas técnicas que sustenten los sistemas de control de gestión por resultados; (b) seleccionar el conjunto de indicadores de resultados e impactos que permita la evaluación referida; (c) desarrollar un plan piloto en al menos dos Incisos; (d) proponer un plan para extender los resultados de la experiencia piloto al resto de la AC incluyendo el diseño institucional; (e) mejorar la coordinación de los Incisos en la instancia presupuestaria y racionalizar los procedimientos de asignación y negociación de recursos públicos; (f) apoyar la programación presupuestaria de mediano y largo plazo; y (g) lograr un sistema de ejercicio de la función pública basado en el desarrollo de responsabilidades gerenciales en función de resultados. El proyecto aportará recursos para contratar una firma consultora que realizará el diseño y la implantación del sistema, incluyendo la experiencia piloto, así como para adquirir el equipamiento para la red de información en los Incisos que participen de dicha experiencia.

- 2.7 Desregulación, precios y tasas y optimización de la atención al usuario (U\$S 1.109.800). El proyecto continuará con el proceso de revisión de las áreas de intervención del Estado, simplificando su funcionamiento interno. Para ello, se procederá a (i) realizar un inventario de las regulaciones existentes; (ii) clasificarlas por sector económico en esenciales, prescindibles u obsoletas; (iii) identificar áreas de deficiente o escasa regulación del Estado, priorizando la protección de los derechos de los usuarios; (iv) proponer una estrategia y los mecanismos operativos para encarar una revisión permanente de las restricciones y regulaciones que puedan afectar la competencia en los mercados; y (v) proponer las supresiones, modificaciones o la creación, cuando corresponda, de normas jurídicas específicas que definen las regulaciones del Estado.
- 2.8 En segundo lugar, se procederá a ordenar, consolidar y racionalizar los precios y tasas, explicitando su costo y contenido tributario y desarrollando una política de recuperación de costos de aquellos servicios que queden en la órbita de la Administración Central. La revisión de los precios y tasas que cobra el Estado incluirá una comparación con los costos efectivos de realizar el trámite o proveer el servicio a efectos de justificar la existencia de una mera recuperación de costos o, en cambio, la presencia de un subsidio a los usuarios o de un ingreso adicional para la entidad que lo recauda. Se realizará el análisis de la situación existente y de las iniciativas de las Unidades Ejecutoras para incluir nuevos precios o tasas.
- 2.9 En tercer lugar, se mejorará la atención al ciudadano en su calidad de usuario de los servicios públicos. Para ello, se procederá a: (i) realizar una identificación y levantamiento de los procesos administrativos y burocráticos a ser simplificados en el marco del proyecto; (ii) mejorar los mecanismos de coordinación entre los múltiples organismos intervinientes en los trámites de usuarios; (iii) definir las herramientas informáticas, telemáticas y metodológicas que resulten más convenientes; (iv) diseñar ventanillas por servicio; (v) mejorar los sistemas de información.

- 2.10 El proyecto contribuirá en la implantación de las tres líneas de acción referidas aportando recursos para contratar los servicios de consultoría y adquirir el equipamiento y "software" correspondientes. Adicionalmente, para el financiamiento de las acciones referidas se aplicarán recursos resultantes de la racionalización de los inmuebles fiscales de propiedad estatal.
- 2.11 Fortalecimiento de la relación Estado-Ciudadano (U\$S 639.000). Complementando las acciones previstas en el Programa de Fortalecimiento de las Areas Sociales (811/OC-UR), el proyecto apoyará el fortalecimiento de la relación entre el Estado y el Ciudadano, a través del logro de dos productos básicos: (a) aumento de la participación del sector privado y de la ciudadanía organizada en la ejecución y financiamiento de actividades de interés público; (b) existencia de medios y procedimientos modernos para mejorar el flujo de información entre las entidades o funcionarios del Estado y el público o los comunicadores.
- 2.12 A efectos de aumentar la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas, se prevé: (i) Promover el gasto social privado a través de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), analizándose a tal efecto, diversas opciones de incentivos, el financiamiento vinculado a la contratación directa de servicios por parte del Estado, la realización de convenios de coparticipación en la ejecución y el financiamiento o el redireccionamiento de impuestos. Asimismo, se analizará el mecanismo presupuestal de asignación de recursos a las OSC procurando su racionalización. (ii) Fomentar la consolidación de un mercado privado de servicios en el área social, profesionalizando el trabajo realizado por las OSC. (iii) Definir formas de participación de las OSC en la reforma del Estado, particularmente en el ámbito social. Las acciones que se definan en el proyecto desde la óptica del Estado se complementarán en forma paralela y desde la perspectiva de la Sociedad Civil, con el desarrollo del marco institucional correspondiente que podría incluir la creación de una Institución de Promoción de la Sociedad Civil con financiamiento del sector privado y un eventual apoyo inicial del Banco y/o del FOMIN. Por su parte, las actividades principales del sistema de información ciudadana incluyen: (i) la instalación final de una red informática que conecta la Presidencia de la República con distintos organismos; (ii) la capacitación del personal de dichas unidades; (iii) el diseño y elaboración de publicaciones a incorporar en los medios masivos de comunicación; (iv) el estudio del estilo de comunicación de los funcionarios públicos y del sistema político con los medios de comunicación y los ciudadanos; (v) el diagnóstico de la relación público/medios identificando las principales fuentes de información; (vi) el análisis de las características primordiales de la cultura política identificando los obstáculos para el acceso del ciudadano a la información; y (viii) la evaluación de los factores que deterioran la relación entre el Estado y el Ciudadano.

C. Ejecución

- 2.13 La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) tendrá la responsabilidad técnica y administrativa de ejecutar el proyecto de "Modernización de la Administración Pública" y el Programa de Préstamo Sectorial. A tal efecto, la OPP constituirá una Unidad de Coordinación General (UCG) según se describe en la sección IV de este Anexo.

D. Costo y financiamiento

- 2.14 El presupuesto del proyecto asciende a U\$S5.108 miles. La contribución del Banco al financiamiento del presente Plan de Operaciones, por hasta el equivalente a US\$4.343 miles será de carácter reembolsable, con cargo a los recursos del capital ordinario y de acuerdo con la distribución de requerimientos del proyecto siguiente:

Requerimientos del Proyecto OPP con recursos del financiamiento (miles de US\$)							
Concepto	Consultores		Equipamiento		Firma Consultora	Seminarios	Costo Total
	Local	Inter-nacional	Computo y otros	Software			
A. Unidad de Coordinación General	209 (m/h)	15 (m/h)	24				736
	502	210					
B. Componentes							
Administración Pública	429 (m/h)	8 (m/h)		15	240		1.368
	1.001	112					
Evaluación de la gestión	24 (m/h)		40	150	240		490
	60						
Desregulación, precios y tasas y atención al usuario		2(m/h)	7		1.075		1.110
		28					
Estado-ciudadano	300 (m/h)				70	35	639
	534						
Total	2.097	350	71	165	1.625	35	4.343

- 2.15 Los recursos del financiamiento se aplicarán en: (a) contratar servicios de consultoría para la implementación de los diversos componentes del proyecto y para integrar la UCG; (b) adquirir equipos y "software"; y (c) realizar actividades de difusión de los resultados y de conocimiento de otras experiencias para mejorar los contenidos del proyecto. Dichos recursos se complementan con: (i) la ATN/MH-4628-UR destinada al diseño de los sistemas de capacitación, reinserción y mercado laboral; y (ii) el aporte local que se utilizará en financiar los gastos de: personal de apoyo, adquisición de materiales y suministros, publicaciones, pasajes y viáticos, difusión y servicios de la agencia de compra que administre la adquisición de los bienes y servicios de ambos proyectos de cooperación técnica.

E. Viabilidad y riesgos

- 2.16 Capacidad institucional. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto dispone en general de los recursos humanos, técnicos y administrativos, así como los materiales y financieros necesarios para la adecuada ejecución del proyecto. La OPP tiene amplia experiencia en la ejecución de proyectos del área, y cuenta con una estructura organizacional y funcional acorde con las necesidades del Proyecto. En particular, el grupo técnico de Reforma del estado ha operado desde el ámbito de la OPP durante todo el proceso de preparación de la Reforma. El nuevo organigrama de la OPP resultante de su reestructura fortalecería las áreas temáticas involucradas en este proyecto, definiendo sus funciones y asignando los recursos correspondientes.
- 2.17 Participación de los sectores involucrados. De fundamental importancia para el éxito del proyecto es la capacidad de respuesta de las autoridades y de los propios funcionarios públicos ante las necesidades de adaptación que propone este proyecto. En función del fuerte apoyo político con que cuenta el Programa de Reforma del Estado, se espera una participación amplia e intensa de autoridades y funcionarios.
- 2.18 Riesgos. Los principales supuestos que se asumen y que deben ser considerados especialmente en la ejecución son los siguientes:
- (i) Existe un compromiso generalizado de las autoridades nacionales y de los mandos medios y superiores con los objetivos y estrategia del Programa de Reforma del Estado. Dicho compromiso se reflejará positivamente en las acciones que estos niveles de decisión adopten durante el proceso de ejecución de modo de generar, frente al resto de los funcionarios públicos, un efecto demostración favorable para la reforma.
 - (ii) Se realizará una adecuada difusión de los contenidos del Programa, de modo de lograr su adecuada comprensión, facilitando el apoyo de los funcionarios públicos.
 - (iii) En los plazos previstos, se desarrollará en las entidades participantes una capacidad gerencial que contribuya sustancialmente al proceso de cambio cultural en la Administración Pública de modo de

modificar los procedimientos y hábitos de trabajo y de promover la implementación efectiva de un modelo gerencial de gestión.

(iv) La OPP dispondrá en tiempo y forma, de la contraparte local que ha comprometido asignar a la ejecución del proyecto. En particular y en el marco de la reestructura de esta Oficina, se procederá a fortalecer significativamente sus niveles técnicos, tanto en su número como en su capacidad profesional, de modo de asumir con éxito los desafíos derivados del proyecto.

(v) La OPP implementará las medidas necesarias para cumplir con los procesos de adquisición de bienes y de selección y contratación de servicios de consultoría en los plazos y condiciones previstas.

III. MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION FISCAL

A. Objetivo específico

- 3.1 El objetivo específico del proyecto es la modernización del sistema de formulación, control y evaluación de las finanzas públicas, en el marco de los lineamientos establecidos por la reforma del Estado. A tal efecto, se propone: (i) modernizar el ciclo presupuestal, enfatizando la gerencia financiera de operación en la Tesorería General de la Nación y la producción de información contable y presupuesto en forma integrada por la Contaduría General de la Nación; (ii) descentralizar territorial y funcionalmente la gestión tributaria y el control del comercio exterior; (iii) facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y los operadores del comercio exterior; (iv) incrementar la eficacia en la fiscalización en todas sus modalidades; (v) inventariar la situación de los bienes inmuebles del Estado y regular su utilización racional.
- 3.2 Como resultado de ello, el proyecto contribuirá a generar las condiciones sistémicas y operacionales para la formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto Nacional como un plan financiero integrado que incluya la totalidad de los recursos y gastos del Estado y refleje el impacto de la política económica del Gobierno. Se espera también una mejora en las cuentas de las finanzas públicas como consecuencia de una gestión más eficiente de los gastos e ingresos fiscales y un mejor uso de los bienes inmuebles.

B. Descripción de los componentes

- 3.3 El proyecto por un total de US\$4.957.000 con recursos del financiamiento, incluye cuatro componentes: (a) administración financiera; (b) administración tributaria; (c) administración aduanera; y (d) bienes inmuebles del Estado.
- 3.4 Administración financiera (U\$S 1.467.000). La modernización de la administración financiera pública es una de las áreas prioritarias en el contexto de la reforma del estado. La Ley de Presupuesto Nacional 1995-1999 establece normas para las áreas de presupuesto, contabilidad,

tesorería, y control interno complementarias al Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF). Adicionalmente, el gobierno comisionó la preparación de un documento de estrategia y plan de acción con el apoyo del Banco, con el fin de guiar el proceso de modernización de la gestión financiera a corto y mediano plazo.

- 3.5 Este documento ha identificado los siguientes objetivos estratégicos, en el marco de las actividades de la Tesorería General de la Nación (TGN) y la Contaduría General de la Nación (CGN): (i) El desarrollo del presupuesto nacional como un instrumento efectivo de gestión financiera que cubra la totalidad de ingresos y egresos previstos para los programas gubernamentales; (ii) La ejecución del presupuesto mediante un sistema de administración de caja regido centralmente; (iii) La producción de información contable en tiempo real, como derivación natural de los procesos de gestión financiera; y (iv) El establecimiento de un sistema de responsabilidad por la función pública orientado hacia la gerencia por resultados.
- 3.6 En coordinación con el componente "Evaluación de la Gestión" incluido en la cooperación técnica de la OPP, este componente incluye: (i) Desarrollar un marco tecnológico de la administración financiera pública; (ii) Establecer un subsistema de administración de caja para la administración central; (iii) Ajustar el módulo actual de modificaciones presupuestales; (iv) Realizar un ordenamiento normativo de la administración financiera; (v) Desarrollar un subsistema de contabilidad integrada; (vi) Fortalecer la formulación y modificación de los presupuestos; y (vii) Desarrollar una metodología para la evaluación de la ejecución del presupuesto.
- 3.7 Administración tributaria (US\$ 1.385.200). La Dirección General Impositiva (DGI) del MEF es la unidad responsable de la administración de los impuestos internos que representan el 94% de los ingresos fiscales del Gobierno Central. Desde 1988, la Dirección ha logrado avances significativos en materia de tecnificación y mejora de los procesos con el apoyo de tres Convenios de Cooperación Técnica no reembolsable financiados por el Banco (ATN/SF-2827-UR, ATN/SF-3449-UR y ATN/JF-4561-UR). Entre 1991 y 1995 la recaudación aumentó del 14.67% al 15.48% del PBI y se desarrollaron sistemas informáticos que permiten actualmente el control de 13 mil grandes contribuyentes (85% de la recaudación total) ofreciendo, en tiempo real, información sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Acciones similares están en fase de implementación para el control de medianos y pequeños contribuyentes. Se elaboran y ejecutan planes anuales de fiscalización, se han simplificado los procedimientos y se ha iniciado el proceso de descentralización de la gestión operativa.
- 3.8 Dentro del marco de la Ley de Reforma del Estado la DGI ha presentado su propuesta de reestructura con el fin de: (i) consolidar y fortalecer su organización; (ii) facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes y reducir la evasión; (iii) avanzar en el proceso de descentralización operativa y (iv) modernizar el sistema informático.

- 3.9 La ejecución del componente comprende: (i) fortalecimiento de la capacidad gerencial de la DGI; (ii) desarrollo e implantación del sistema de control de gestión; (iii) desarrollo de programas de atención a los contribuyentes; (iv) descentralización de la cobranza; (v) diseño de la nueva plataforma informática y adquisición del hardware y software; (vi) reprogramación de aplicaciones o subsistemas; (vii) migración de la información tributaria a la nueva plataforma; y (viii) capacitación e implantación del nuevo ambiente (sistemas operativos, sistemas reprogramados o migrados).
- 3.10 Administración Aduanera (U\$S1.753.000). La Dirección Nacional de Aduanas (DNA) tiene asignada la función de contralor del comercio exterior, la gestión de los derechos arancelarios y, en coordinación con la DGI, la recaudación de los otros impuestos que gravan dicho comercio. El control del tráfico exterior de bienes abarca la protección de los productores nacionales contra prácticas desleales y la prevención de toda clase de fraudes. Durante 1995-96 se ha ejecutado el programa de cooperación técnica 815/OC-UR para la modernización de la Aduana; con el apoyo de este programa se ha simplificado el procedimiento de importación y se ha fortalecido el área de valoración. Sin embargo, la aportación más importante de la asistencia ha sido la preparación de una transformación en profundidad de toda la organización aduanera.
- 3.11 La implantación de esta propuesta de reorganización, de acuerdo con los lineamientos de la Reforma del Estado, será el principal objetivo de esta nueva etapa de cooperación. Con todo ello se pretende llevar a cabo un proceso de descentralización territorial y funcional dotando a las oficinas de aduanas de la mayor parte de las tareas operativas y reservando las funciones de dirección, coordinación y planificación a la Dirección Nacional. Como resultado de este proceso mejorará la eficacia de los controles para la prevención del fraude (contrabando y drogas) y se facilitarán los trámites relacionados con las operaciones de importación y exportación en el sentido de disminuir los costos operativos y aumentar las declaraciones voluntarias.
- 3.12 Las actividades del proyecto se dirigirán a: (i) capacitar y seleccionar a los funcionarios para los nuevos puestos de trabajo definidos en la propuesta de reestructura; (ii) diseñar, desarrollar e implantar un sistema informático integrado con las administraciones financiera y tributaria, con los operadores económicos y con otros usuarios públicos o privados; (iii) revisar los procedimientos operativos e implantar los nuevos procedimientos resultantes; (iv) revisar las normas vigentes en materia aduanera y desarrollar las derivadas del avance en el MERCOSUR; y (v) poner en funcionamiento las administraciones de aduanas con los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento eficaz de las funciones asignadas en la nueva organización aduanera.
- 3.13 Gestión de los inmuebles del Estado (U\$S 240.000). En el marco de lo establecido en los artículos 732 y siguientes de la Ley de Presupuesto Nacional 1995/99, los Incisos de la Administración Central deben realizar un inventario actualizado de los inmuebles de propiedad

estatal indicando su uso, ubicación, características, área, situación jurídica y catastral, así como todo otro elemento relevante a los efectos de su correcta individualización y valoración.

- 3.14 El Programa apoyará el relevamiento de esta información mediante la contratación de una firma consultora que colaborará con la Administración Central a la confección del inventario de los bienes inmuebles y vehículos propiedad del Estado. En una segunda etapa, se elaborará un plan de racionalización de la utilización de aquellos bienes que los Organismos del Estado necesiten y un proyecto de regulación que permita la disponibilidad de aquellos otros considerados como no necesarios. En el plazo de un año, el Poder Ejecutivo determinará los inmuebles imprescindibles para el desenvolvimiento de sus cometidos sustanciales así como aquellos que resultan prescindibles los que serán objeto de enajenación parcial, uso compartido o afectación a áreas verdes, zonas de recreación, reservas naturales y similares.
- 3.15 Los recursos liberados del proceso de racionalización de espacios físicos se aplicarán a financiar el programa de optimización de la atención al usuario.

C. Organización y ejecución

- 3.16 Mecanismo de ejecución. La responsabilidad técnica y administrativa de la ejecución del proyecto corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de sus dependencias participantes en el proyecto. Se conformarán en la DGI, en la DNA y en el área de administración financiera, sendos Comités de Dirección de Alto Nivel para supervisar y evaluar la ejecución de las actividades, las que se coordinarán con la ejecución del Programa de préstamo sectorial. Antes del primer desembolso, el MEF aprobará una resolución reglamentando la estructura organizativa del proyecto y constituyendo los respectivos comités.
- 3.17 Con el fin de maximizar la concertación de esfuerzos, las actividades de la cooperación técnica del MEF estarán sujetas a las directivas de coordinación general establecidas por la Unidad de Coordinación General del Programa. A tal efecto, se contratará un coordinador general del proyecto que apoyará directamente a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas en materia de: (i) supervisión del cumplimiento de los lineamientos de la Reforma del Estado por cada una de las Unidades Ejecutoras participantes del proyecto; (ii) enlace del proyecto con la cooperación técnica de la OPP, con la ejecución del Programa de préstamo sectorial y con el Banco; (iii) asesoramiento al Ministerio en la toma de decisiones sobre la ejecución del proyecto; y (iv) integración de los Comités de Dirección de Alto Nivel referidos. Antes del primer desembolso, el MEF designará al Coordinador General.

D. Costo y Financiamiento

- 3.18 El Presupuesto del proyecto asciende a US\$5.755 miles. La contribución del Banco al financiamiento del presente Plan de Operaciones, por hasta US\$4.957 miles será de carácter reembolsable, con cargo a los recursos del capital ordinario.
- 3.19 Los recursos del financiamiento se aplicarán a la contratación de servicios de consultoría, la adquisición de equipos y software y el desarrollo de programas o actividades de capacitación, a nivel local o en el exterior. Por su parte, la contrapartida local se utilizará en financiar gastos en personal de apoyo, adquisición de materiales, suministros y equipos de menor cuantía, y gastos de pasajes y viáticos al exterior. La distribución de los recursos por requerimientos del proyecto son los siguientes:

Requerimientos del Proyecto MEF con recursos del financiamiento (en miles de US\$)							
Concepto	Consultores		Equipamiento		Capacitación	Firma Consultora	Costo Total
	Local	Inter-nacional	Computo y otros	Soft-ware			
A. Unidad de Coordinación del MEF	24(m/h)	3(m/h)					
	70	42					112
B. Componentes							
Administración financiera	134(m/h)	33(m/h)					
	335	462	190	480			1.467
Administración tributaria	198(m/h)	18(m/h)					
	313	252	540	260	20		1.385
Administración aduanera	300(m/h)	30(m/h)					
	726	420	276	151	180		1.753
Bienes inmuebles						240	240
Total	1.444	1.176	1.006	891	200	240	4.957

3.20 El Presupuesto por Categoría de Gastos del Proyecto es el siguiente:

PRESUPUESTO			
Categoría de Gastos (En miles de US\$)	BID	Local	Total
Componente A. OPP			
1.1 Emolumentos firmas	1.625		1.625
2.1 Remuneraciones	1.204		1.204
2.2 Emolumentos	1.243		1.243
5.1 Pasajes y viáticos		30	30
6.3 Equipo	236		236
6.4 Suministros		100	100
6.6 Personal de apoyo		70	70
7.3 Publicaciones		45	45
97.1 Programas de difusión	35	70	105
97.2 Agencia de compras		450	450
Total componente A	4.343	765	5.108
(% del total)	85	15	100
Componente B. MEF			
Sub componente B.1 Finanzas Públicas			
1.1 Emolumentos firmas	240		240
2.1 Remuneraciones	715		715
2.2 Emolumentos	758		758
5.1 Pasajes y viáticos		50	50
6.3 Equipo	1.470		1.470
6.4 Suministros		160	160
6.6 Personal de apoyo		130	130
7.3 Publicaciones		110	110
97 Programas de capacitación	21	124	145
Sub componente B.2 Administración Aduanera			
2.1 Remuneraciones	726		726
2.2 Emolumentos	420		420
5.1 Pasajes y viáticos			
6.3 Equipo	427	224	651
6.4 Suministros			
6.6 Personal de apoyo			
7.3 Publicaciones			
97 Programas de capacitación	180		180
Total componente B	4.957	798	5.755
(% del total)	86	14	100
96. Costos Financieros			
- Inspección y vigilancia	100		100
- Comisión de crédito		50	50
- Intereses	600		600
Total	10.000	1.613	11.613
(% del total)	86	14	100

E. Viabilidad y riesgos

- 3.21 Capacidad institucional. El Ministerio de Economía y Finanzas dispone de los recursos humanos, técnicos y administrativos, así como los materiales y financieros necesarios para la adecuada ejecución del proyecto. El Ministerio al igual que sus dependencias responsables de cada componente tienen amplia experiencia en la ejecución de proyectos del área, por lo que cuenta con una estructura organizacional y funcional acorde con las necesidades del proyecto.
- 3.22 Participación de los sectores involucrados. De fundamental importancia para el éxito del proyecto es la capacidad de respuesta de las autoridades y de los propios funcionarios del MEF, ante las necesidades de adaptación que propone este proyecto. Una parte de los recursos de consultoría se destinan a la difusión de la voluntad del Gobierno a todos los estamentos de la Administración para lograr un alto grado de cobertura efectiva, dinamismo y grado de participación. El fuerte apoyo político con que cuenta el Programa de Reforma del Estado asegura una participación amplia e intensa de autoridades y funcionarios.
- 3.23 Riesgos. Los principales supuestos que se asumen y que deben ser considerados especialmente en la ejecución son los siguientes:
- (i) El desarrollo de esfuerzos conjuntos de la CGN y la TGN en la implantación de la estrategia y las políticas de la administración financiera en favor de una comunión de acciones e intereses.
 - (ii) La disponibilidad por parte de la DGI, en tiempo y forma, de la contraparte local que ha comprometido asignar a la ejecución del proyecto. Asimismo, las acciones de difusión de la Reforma del Estado en general y dentro de la DGI en particular, deberán contribuir a lograr un apoyo activo de los funcionarios de la entidad en favor de los cambios propuestos en la reestructura organizacional.
 - (iii) La designación por parte de la DNA de un equipo suficiente para liderar la profunda reforma de la Institución que ha sido presentada al Comité de Dirección del Programa de Reforma del Estado. Se han previsto recursos suficientes con cargo a las propias economías derivadas de la reestructura y a las posibilidades de contratación de personal de alta gerencia en el marco del Decreto 361/96. Estos recursos, junto con las consultorías que serán contratadas, liderarán y difundirán las medidas para implantación de la reforma y la consecución de los objetivos estratégicos establecidos en el Programa de Reestructura de la Aduana.
 - (iv) La selección por parte de la DNA, del sistema automatizado de gestión aduanera y la adopción de las decisiones consecuentes para sustituir al actual.
 - (v) La eliminación de las restricciones actuales de la Aduana para cumplir su cometido por falta de espacio físico dentro del recinto portuario.

(vi) El firme apoyo político, no solo del organismo ejecutor del proyecto, sino principalmente de los diferentes Ministerios afectados por las decisiones que se acuerden, en lo relativo a la efectiva racionalización de los bienes inmuebles.

IV. COORDINACION GENERAL DE LOS PROYECTOS

A. Organización y ejecución

- 4.1 La ejecución del Programa de Préstamo Sectorial y del proyecto de Cooperación Técnica de "Modernización de la Administración Pública" le compete a la OPP a cuyos efectos constituirá una Unidad de Coordinación General (UCG) responsable de la instrumentación de las acciones pertinentes y de supervisar una adecuada coordinación con el proyecto de "Modernización de la Administración Fiscal".
- 4.2 La UCG dependiente de la OPP incluirá: (i) una unidad técnica, conformada por un coordinador general, cuatro subcoordinadores en áreas específicas, un especialista en Derecho, un consultor de apoyo gerencial, un coordinador de sistemas y un especialista en reformas administrativas; y (ii) una unidad administrativa compuesta por un administrador operativo y un analista de sistemas. Asimismo, en el marco de las acciones generales de coordinación y seguimiento que le corresponderán a la UCG, y para disponer de indicadores que reflejen adecuadamente los resultados de la política económica y social y de gestión, se contratarán consultores para evaluar la metodología, las fuentes de información, la forma de medición y las necesidades de actualización del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). La OPP aportará el apoyo administrativo y logístico necesario para el funcionamiento de la UCG.
- 4.3 Adquisiciones. En ambos proyectos se aplicarán los procedimientos y normas del Banco para la adquisición de bienes y servicios. El proceso de revisión de la contratación de los servicios de consultoría individual será ex-post, con la excepción de las consultorías internacionales y aquellas correspondientes a las funciones de coordinación general y de subcoordinación.

B. Normas para el Uso de la Contribución del Banco

- 4.4 Condiciones generales. El primer desembolso del Programa de Cooperación Técnica se realizará cuando la OPP presente al Banco evidencias de: (a) haber contratado al personal técnico principal de la UCG: coordinador general, subcoordinadores de reestructuración y tercerización, de servicios de reinserción y de recalificación y el administrador operativo y el especialista de apoyo gerencial; (b) haber presentado al Banco el Reglamento Operativo (RO) al cual refiere la sección siguiente; (c) haber presentado al Banco el Informe Inicial del Programa de Cooperación Técnica.
- 4.5 El Reglamento Operativo al cual se ha referido, incluirá: (a) los términos de referencia de la Agencia de Compra a contratar para administrar la adquisición de bienes y servicios requeridos por ambos

proyectos; (b) el borrador de convenio a firmar con la misma; (c) el detalle de los procesos que se deberá seguir para la autorización legal y administrativa de los gastos derivados de los proyectos. Asimismo, la OPP definirá las acciones a seguir para extender el ámbito de aplicación de la modalidad prevista en el Reglamento Operativo del Programa, al resto de los organismos públicos que contraten bienes y servicios en el marco de programas financiados con crédito externo, a efectos de agilizar los procesos de compra del Estado.

- 4.6 Condiciones especiales. En adición a las anteriores, el primer desembolso del proyecto de "Modernización de la Administración Fiscal" se realizará cuando el MEF presente al Banco evidencias de: (a) haber contratado al Coordinador general del proyecto; (b) haber aprobado la Resolución referida a la organización de la ejecución del proyecto; y (c) haber decidido el sistema informático a implantar en la Dirección Nacional de Aduanas.

- 4.7 Plazo. El plazo de ejecución y de desembolsos de la Cooperación Técnica es de veinticuatro (24) y treinta (30) meses respectivamente, contados desde la vigencia del contrato que suscriban el Gobierno de la República y el Banco.

C. Seguimiento y evaluación

1. **Informes**

- 4.8 El organismo ejecutor de cada proyecto presentará al Banco para su aprobación los siguientes informes:

(a) **Inicial**, el cual contendrá el plan de acción del proyecto, incluyendo el cronograma de contrataciones de consultores, la descripción de actividades, sus resultados esperados, su cronograma de ejecución y los términos de referencia definitivos de la contratación de las firmas consultoras del Programa.

(b) **De avance**, dentro del plazo de treinta (30) días a partir del vencimiento de cada semestre. Los Informes de Avance referirán al logro de los objetivos y productos acordados y la contribución de la Cooperación Técnica al cumplimiento de los indicadores y metas establecidos en el Programa Sectorial de Reforma del Estado.

(c) **Financieros**, a los noventa (90) días a partir del vencimiento de cada año de ejecución del Proyecto, conteniendo el detalle de la ejecución financiera del mismo. Dichos estados financieros serán auditados.

(d) **Informe Final**, a los sesenta (60) días a partir del vencimiento del plazo de ejecución del proyecto, conteniendo las actividades cumplidas, los productos aportados por el proyecto y los resultados obtenidos en relación a los objetivos planteados.

2. Evaluación

(a) **Evaluación operativa.** La UCG efectuará evaluaciones periódicas en función de los desembolsos del préstamo sectorial, con la participación de especialistas internacionales de alto nivel, a efectos de considerar sus avances, su vinculación con el Programa Sectorial de Reforma del Estado, los eventuales desvíos y las propuestas de ajustes a las acciones en curso. En los primeros cuatro meses de ejecución, la OPP diseñará e implementará el sistema de información que permita la elaboración de informes periódicos de avance de la ejecución.

(b) **Evaluación Ex-Post.** Finalizado el Proyecto y transcurrido un año después de presentado el Informe Final, la OPP realizará una evaluación de impacto del Programa Sectorial y de ambos proyectos de cooperación técnica, por consultores o firmas consultoras contratados a tal efecto.

MARCO LOGICO DEL PROYECTO DE COOPERACION TECNICA

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	SUPUESTOS
<p>OBJETIVO GENERAL: Modernizar la Administración Central (AC) facilitando el logro de metas del préstamo sectorial Reforma del Estado</p> <p>OBJETIVOS ESPECIFICOS: COMPONENTE A: Servicios de la administración, acordes con cometidos sustantivos, se brindan con efectividad, eficiencia y calidad</p> <p>COMPONENTE B: Sistema de formulación, control y evaluación de las finanzas públicas modernizado y eficiente en el marco de unidades organizativas del MEF reestructuradas</p> <p>SUBCOMPONENTES:</p> <p>A.1 Administración Pública reorganizada en términos de cometidos, unidades organizativas, cargos, funciones y modalidades de prestación de servicios</p> <p>A.2 Nuevo sistema de evaluación de la gestión pública, financiera y por resultados, instrumentado</p>	<p>1. Las metas previstas en el Préstamo Sectorial de Reforma del Estado se alcanzan en los plazos y términos acordados</p> <p>A.1 En 1/98, los recursos presupuestales de los Incisos de la AC, INAME y BPS se aplican en sus cometidos sustantivos A.2 Costo/beneficio promedio ajustado por productividad y tipo de servicio de actividades contratadas con terceros no es superior a costos anteriores a la Reforma, con una calidad superior de dichos servicios A.3 En 3/99 el Poder Legislativo consideró las normas de desregulación y racionalización del sistema de precios y tasas administrados A.4 En 3/99, mejoran cualitativamente los instrumentos de atención pública al ciudadano y funciona un sistema que incorpora su valorización acerca de la calidad de los servicios de la AC</p> <p>B.1 Presupuesto Nacional se formula, ejecuta y evalúa por resultados como un plan financiero integrado, con un sistema informatizado, incluyendo la universalidad de recursos y gastos públicos B.2 Unidades Organizativas del MEF reestructuradas según lineamientos de la Reforma del Estado</p> <p>PRODUCTOS:</p> <p>1.1 En 6/98 todas las actividades redundantes están en etapas avanzadas de eliminación y/o contratación con terceros 1.2 En 3/98 se extendió al resto del Sector Público, los procesos y trámites para autorizar la adquisición de bienes y servicios previstos en el Reglamento Operativo del Proyecto 1.3 En 3/99 funciona sistema de alta gerencia según metas del préstamo sectorial, con técnicos calificados y remunerados acorde al sector privado 1.4 En 3/98, sistema de ascensos, méritos y evaluación de desempeño se aplica en toda la AC 1.5 Sistema de control de condiciones objetivas de trabajo diseñado en 3/98 e implementado en 3/99 1.6 Sistemas de Reinserción funcionan en 4/97 y se evalúan en términos de eficiencia y eficacia en 3/98 y 3/99 1.7 Sistema actualizado de recalificación de funcionarios (con módulo de adquisiciones de bienes y servicios) funcionando en 11/97</p> <p>2.1 En 11/97, se diseñó para la AC la metodología e indicadores de control financiero y de gestión por resultados. En 12/97 se inició prueba piloto del sistema (institucional e informática) 2.2 En 5/98 se evaluó prueba piloto y se presentó Plan de extensión al resto de la AC 2.3 En Rendición de Cuentas 1998, OPP aplica nuevo sistema de evaluación de la gestión por resultados</p>	<p>1. Cooperación Técnica facilita el logro de compromisos del préstamo</p> <p>1. Jerarcas y funcionarios apoyan objetivos y estrategia de la Reforma 2. Adecuada difusión de la Reforma 3. Alta gerencia fortalecida promueve el cambio en la "cultura" de trabajo y en el proceso de toma de decisiones 4. Personal calificado para ejecutar el proyecto y garantizar su sustentabilidad</p> <p>1. Los funcionarios públicos en todos sus niveles, particularmente los mandos superiores, apoyan la reforma</p> <p>1. Los Incisos acuerdan con OPP metodología y asignan personal calificado de contraparte</p>

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	SUPUESTOS
A.3 Proceso de adecuación, racionalización y simplificación de los mecanismos de regulación e intervención administrativa del Estado en la economía finalizado	3.1 En 12/97 se elaboró: (i) propuesta para simplificar las regulaciones y restricciones legales y administrativas que el Estado ejerce en la competencia entre particulares ; (ii) inventario completo de precios y tasas que percibe la AC; y (iii) propuesta para mejorar la atención al usuario, incluyendo Plan de acción 3.2 En 7/98 se elevó al Legislativo ajustes al sistema de precios y tasas administradas y de regulaciones, compatibilizándolo con los cometidos sustantivos de la AC 3.3 Plan de acción de mejora de calidad de atención al ciudadano instrumentado en 3/99	1. Mandos medios y superiores apoyan revisión del marco regulatorio y de precios y tasas 2. Sistema político apoya la nueva ley que ajusta el marco regulatorio
A.4 Mecanismos de participación del ciudadano y de coordinación entre éste y el Estado fortalecidos	4.1 En 3/99 funciona el sistema de información ciudadana propuesto por el Proyecto 4.2 En 12/97 se presentó Plan de racionalización de los recursos públicos de apoyo a Sociedad Civil 4.3 En 12/97 se instrumentó un mecanismo de coordinación Estado-Sociedad Civil y de incentivos para aumentar la participación ciudadana en acciones de interés público y social	1. Los agentes involucrados apoyan la discusión de las propuestas que se presenten
B.1 Administración financiera pública modernizada enfatizando la gerencia efectiva en la Tesorería (TGN) y la producción de información contable integrada por la Contraloría (CGN)	1.1 En 6/98, se modernizó el funcionamiento de la Tesorería y el subsistema de administración de caja abarcando todas las fases de ejecución de ingresos y gastos 1.2 En 3/98, se diseñó el nuevo subsistema de contabilidad integrada, de formulación y modificación del presupuesto 1.3 En 7/98 OPP/MEF utilizan un sistema de información para evaluación financiera y de gestión pública por resultados	1. Se asegura una adecuada coordinación entre la TGN y la CGN bajo supervisión de las autoridades del MEF
B.2 Capacidad institucional de la Dirección General Impositiva (DGI) consolidada	2.1 Reestructura organizacional de la DGI iniciada en 3/97 e implementada en 11/97 2.2 Programas de reentrenamiento y capacitación de funcionarios y gerentes finalizados en 9/97 2.3 Migración de información tributaria a la nueva plataforma informática antes de 3/98	1. La DGI aporta personal calificado. Sus funcionarios apoyan el proceso
B.3 Gestión de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) modernizada	3.1 Nuevo sistema informático elegido en 3/97 3.2 Nueva estructura aduanera implantada en 12/97 3.3 Procedimientos de importación y exportación revisados y en implantación en semestre I/1998 3.4 Equipos adquiridos y personal entrenado para funcionamiento de controles móviles y de equipos de seguimiento de medios de transporte en 6/98	1. Sistema automatizado de gestión elegido 2. Espacio físico para DNA en el recinto portuario
B.4 Racionalización física de los inmuebles de propiedad estatal	4.1 En 11/97 se dispone de inventario de inmuebles y vehículos de propiedad estatal 4.2 En 3/99 se identificaron los inmuebles y vehículos imprescindibles para cumplir cometidos sustantivos y se definió el destino de aquellos prescindibles	1. Ministerios apoyan política de racionalizar uso y destino de inmuebles

DETALLE DE ADQUISICIONES.

Proyecto "Modernización de la Administración Pública".

Equipamiento y Software		
Componente	Detalle	US\$
Unidad Coordinación General	PC y software para red información en OPP y UCG	24.000
Administración Pública	Software y hardware para Sistema de Entrenamiento de funcionarios.	15.000
Evaluación de la Gestión Pública	Hardware para Sistema de Información y Evaluación, integrado Incisos-OPP.	40.000
	Software para Sistema de Información y Evaluación, integrado Incisos-OPP.	150.000
Desregulación, precios y tasas y optimización de la atención al usuario.	Tres PC y una impresora laser para apoyo a la optimización de la atención al usuario.	6.800
TOTAL		235.800

DETALLE DE ADQUISICIONES.

Proyecto "Modernización de la Administración Fiscal"

Equipamiento y Software		
Componente	Detalle	US\$
Administración financiera	Hardware para Sistema de administración de caja y conexos, más materiales para capacitación.	190.000
	Software p/Sistema de admin. de caja y conexos.	480.000
Administración tributaria	HARDWARE	
	* Servidor Base de Datos -arq. Risc de Cluster-, 8 Procesadores, 512 MB RAM, 40 GB Disco y Unidad cinta.	320.000
	* UPS (15) para equipos Risc y Servidores.	
	* Tarjetas de Red (100).	20.000
	* Impresoras Laser (2) para papel continuo.	10.000
	* Microcomputadores para usuarios (60), 16 MB, 630 MB disco, monitor color, tarjeta red.	20.000
	* Modems y equipos de comunicaciones con el Interior del País, para usuarios (10).	125.000
	* Impresoras (30) y equipos varios.	15.000
	Subtotal Hardware:	30.000
		540.000
	SOFTWARE	
	* Manejador de Base de Datos (120 usuarios).	120.000
	* Software para PC, Redes y Risc.	60.000
	* Software para estandarizar Redes.	50.000
	* Software varios.	20.000
	Subtotal Software:	250.000
	Materiales para capacitación.	10.000
Administración aduanera	Hardware	140.000
	Software	151.000
	Vehículos, equipo y panel de comunicación	136.000
TOTAL		1.897.000

**Condicionalidad para el Desembolso del Financiamiento
del Préstamo Sectorial**

1. **Condiciones especiales previas a todos los desembolsos de los recursos del Financiamiento.** Los desembolsos del Financiamiento estarán sujetos a que, en adición al cumplimiento de las condiciones previas estipuladas en el Artículo. 4.01 de las Normas Generales, el Banco esté satisfecho con: (a) el progreso logrado por el Prestatario en la ejecución del Programa y en las acciones relevantes acordadas; y (b) la consistencia entre el marco de políticas macroeconómicas del Prestatario y el Programa.
2. **Condiciones especiales previas a la iniciación del desembolso del primer tramo del Financiamiento.** El desembolso del primer tramo del Financiamiento está sujeto a que el Prestatario presente a satisfacción del Banco:
 - (a) evidencia de que se ha creado y se encuentra funcionando la UCG, dotada del personal técnico principal que consistirá en: un coordinador general, los subcoordinadores de reestructuración, de reinserción y de recalificación, el administrador operativo y el especialista de apoyo gerencial;
 - (b) evidencia de que han sido aprobados como mínimo el 90% de los proyectos de reformulación de las estructuras organizativas de unidades ejecutoras presentados hasta el 31 de diciembre de 1996, de acuerdo con lo establecido en la Ley 16.736, en el Decreto 186 de 1996 y concordantes así, como en los instructivos impartidos por el Poder Ejecutivo para implementar la reforma del Estado;
 - (c) los planes de acción de reestructura consistentes con el dimensionamiento del Programa. Dichos planes deberán detallar:
 - i) las unidades organizativas proyectadas;
 - ii) la programación de la generación de economías por cargos disponibles y vacantes con una meta final de ahorros del equivalente de treinta millones de dólares (US\$30.000.000) anuales; y
 - iii) el programa de implantación de la contratación de firmas para la prestación de servicios actualmente suministrados por funcionarios públicos (tercerización), así como, de las transformaciones institucionales (creación de personas públicas no estatales u otros organismos

descentralizados de la Administración Central) que sean requeridas y de la transferencia o eliminación de funciones públicas. Dicho programa deberá identificar la categoría del acto jurídico a dictarse en cada caso;

(d) los planes de utilización de las economías para la totalidad de la Administración Central, consistentes con el dimensionamiento del Programa. Dichos planes de acción detallarán:

- i) el programa de erogaciones en premios al desempeño;
- ii) el programa de erogaciones para el incremento salarial del personal de mayor responsabilidad y especialización así como las funciones de alta gerencia;
- iii) el programa de erogaciones para el fortalecimiento de la Administración Central para cumplir con sus cometidos sustantivos; y
- iv) el programa de erogaciones para la equiparación salarial.

La meta final para los tres programas mencionados en los párrafos (i), (ii) y (iii) anteriores es de doce millones de dólares (US\$12.000.000) anuales, con un mínimo de un millón de dólares (US\$1.000.000) anuales, para cada uno de los programas indicados en los párrafos (i) y (iii) anteriores y de tres millones de dólares (US\$3.000.000) anuales para el programa indicado en el párrafo (ii) anterior. La meta final para el programa mencionado en el párrafo (iv) anterior es de nueve millones de dólares (US\$9.000.000) anuales. Estos programas deberán incluir las estimaciones de las asignaciones presupuestarias correspondientes para el primer año.

- (e) las bases para la invitación a firmas consultoras para el diseño del sistema de control interno sobre las condiciones objetivas de trabajo (régimen de asistencias, vacaciones, horario etc.);
- (f) una estrategia de capacitación a los funcionarios públicos que permanecen, incluyendo la programación de metas semestrales;
- (g) las bases para la invitación a las firmas consultoras para el diseño de: (i) el inventario de regulaciones (dividido en funciones esenciales a mantener, esenciales a establecer, delegables a otros niveles de la administración, prescindibles y obsoletas); y (ii) el inventario de precios y tasas de la Administración Central;
- (h) el diseño de los servicios de reinserción laboral y empresarial;
- (i) un plan de metas de preparación de perfiles laborales y de asesoría en la creación de empresas;

- (j) el diseño de los servicios de intermediación laboral y metas para su funcionamiento;
- (k) evidencia de que el Tribunal de Cuentas ha delegado la intervención preventiva de los gastos y pagos correspondientes a la Administración Central en los Contadores Centrales; y
- (l) evidencia de la aprobación por el Poder Ejecutivo de la reglamentación pertinente así como las bases para la invitación a firmas consultoras que realizarán los inventarios de los inmuebles de propiedad pública.

3. **Condiciones especiales a la iniciación del desembolso del segundo tramo del Financiamiento.** Previo a la iniciación del segundo tramo del Financiamiento, el Prestatario deberá presentar, a satisfacción del Banco:

- (a) evidencia de que se ha avanzado en el programa de reestructuraciones y que por lo menos el 40% de las metas finales de generación de economías indicadas en el párrafo 2(c) (ii) anterior ha sido alcanzado;
- (b) evidencia de que se ha realizado la reprogramación de las asignaciones presupuestarias correspondientes a la totalidad de las unidades ejecutoras referidas en el párrafo 2 (b) anterior;
- (c) evidencia de que se ha avanzado en la aplicación de las economías generadas y que por lo menos el 40% del total de los recursos correspondientes a las metas finales indicadas en el párrafo 2 (d) anterior, o sea, el equivalente de US\$8.400.000, han sido asignados;
- (d) el programa de control de las condiciones objetivas del trabajo de los funcionarios públicos, el cual incluirá el diseño de un plan piloto;
- (e) evidencia de que se ha dado inicio a por lo menos el 40% de los cursos de capacitación de los funcionarios públicos de que trata el párrafo 2 (f) anterior;
- (f) evidencia de que se ha realizado un estudio que incluirá (i) el inventario de las regulaciones relacionadas con la Administración Central; y (ii) una propuesta para la eliminación y consolidación de las regulaciones referentes a la Administración Central;

- (g) evidencia de que se ha realizado un estudio que incluye el inventario de precios y tasas de servicios cobrados por la Administración Central así como una propuesta sobre su racionalización;
 - (h) evidencia de que han sido contratados los servicios relacionados con los estudios para la elaboración del diseño y el plan piloto sobre las mejoras en los servicios de atención al usuario;
 - (i) evidencia del cumplimiento del 40% de las metas de preparación de perfiles laborales en el programa de reinserción laboral y de asesoría en la creación de empresas en el programa de reinserción empresarial;
 - (j) el plan de acción para los sistemas de control de la gestión diseñado
 - (k) evidencia de que han sido contratado los servicios de consultoría para la elaboración del plan piloto de control de la gestión pública;
 - (l) evidencia del cierre de al menos el 50% de las cuentas pagadoras de la Administración Central, excluyendo las de pagos menores; y
 - (m) evidencia de que ha contratado la firma consultora que colaborará en la elaboración del inventario completo de terrenos, oficinas y vehículos a disposición de la Administración Central;
4. **Condiciones especiales a la iniciación del desembolso del tercer tramo del Financiamiento.** Previo a la iniciación del desembolso del tercer tramo del Financiamiento, el Prestatario deberá presentar, a satisfacción del Banco:
- (a) evidencia de que hubo un avance sustancial en las reestructuraciones y que el 100% de las metas finales indicadas en el párrafo 2 (c)(ii) anterior de generación de economías fueran alcanzadas;
 - (b) evidencia de que hubo un avance sustancial en la aplicación de las economías generadas con la ejecución del Programa y que el 100% de las metas finales indicadas en párrafo 2 (d) de aplicación de dichas economías fueron alcanzadas;
 - (c) evidencia de que el programa piloto de control de las condiciones objetivas de trabajo ha sido ejecutado así como una propuesta apropiada de extensión de dicho programa al resto de la Administración Central;

- (d) evidencia de que todos los cursos de capacitación de que trata el párrafo 2 (f) anterior fueron iniciados y el 60% de los mismos ha sido completado;
- (e) evidencia de que se ha aprobado una propuesta de desregulación de las actividades de la Administración Central y que la legislación requerida fue presentada al Poder Legislativo;
- (f) evidencia de que se cumplieron todas las metas de preparación de perfiles laborales en el programa de reinserción laboral y de asesoría en la creación de empresas en el programa de reinserción empresarial, así como la presentación de una evaluación de los resultados obtenidos;
- (g) evidencia de que se ha ejecutado y evaluado el plan piloto de control de la gestión pública como la presentación de una propuesta apropiada de extensión de dicho plan al resto de la Administración Central;
- (h) el diseño realizado y el plan piloto iniciado sobre las mejoras en los servicios de atención al usuario;
- (i) evidencia de que se presentó al Poder Legislativo un proyecto de ley sobre la Administración Financiera, que incluya propuestas correspondientes de modificaciones al Texto Ordenado de la Administración Financiera (TOCAF);
- (j) evidencia de que el inventario de terrenos, oficinas y vehículos a disposición de la Administración Central ha sido realizado; y
- (k) evidencia de que se ha identificado los inmuebles imprescindibles para las funciones públicas consideradas substantivas y definido el destino de los inmuebles que se encuentren a disposición de la Administración Central y que sean considerados prescindibles.

PROYECTO DE RESOLUCION

URUGUAY. PRESTAMO No. ____/OC-UR. A LA REPUBLICA
ORIENTAL DEL URUGUAY

Programa Sectorial de Reestructuración y Modernización de la
Administración Central

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa sectorial de reestructuración y modernización de la administración central. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$105.000.000 que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del capital ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION DE- /97

URUGUAY. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA /OC-UR PARA LA REPUBLICA
ORIENTAL DEL URUGUAY

Programa Sectorial de Reestructuración y Modernización de la
Administración Central

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, proceda a suscribir los acuerdos que sean necesarios y adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución de la propuesta referida en el Documento____ sobre un préstamo de cooperación técnica con la República Oriental del Uruguay, para la ejecución del Programa de Reestructuración y Modernización de la Administración Central.
2. Destinar para los fines de esta resolución hasta US\$10.000.000, con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.
3. Establecer que la suma anteriormente indicada sea otorgada con carácter reembolsable, de acuerdo con las condiciones pertinentes especificadas en el respectivo Convenio de Préstamo de Cooperación Técnica.