

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **URUGUAY**

### **PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO: REESTRUCTURACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**

**(UR0090)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

El presente documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ximena Morey (RE1/OD1), Jefe de Equipo; Francisco Mejía (DPP/SCS); Ernesto Martínez (COF/CUR); Carlos Sampaio-Costa (LEG/OPS1); Mario Sanginés (INT/FIS); y Mercedes Cowen (Secretaría RE1/OD1).

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

## **URUGUAY**

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

#### **Préstamo 995/OC-UR**

#### **PROPUESTA PARA PROCEDER AL DESEMBOLSO DEL SEGUNDO TRAMO DEL PROGRAMA**

<b>MONTO DEL PRESTAMO:</b>	US\$105 millones
<b>MONTO DEL DESEMBOLSO PROPUESTO:</b>	US\$25 millones
<b>FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO:</b>	7 abril de 1997
<b>MONTO Y FECHA DEL PRIMER TRAMO:</b>	US\$45 millones, 11 de agosto de 1997
<b>FECHA FINAL DE DESEMBOLSO:</b>	7 de octubre de 1999
<b>EQUIPO DE PROYECTO:</b>	Ximena Morey, Jefe de Equipo, RE1/OD1 Francisco Mejía, DPP/SCS Ernesto Martínez, COF/CUR Carlos J. Sampaio-Costa, LEG/OPS1 Mario Sanginés, INT/FIS Mercedes Cowen, Secretaria RE1/OD1

## **I. INTRODUCCION**

### **A. Antecedentes**

- 1.1 El presente documento tiene por objeto solicitar la aprobación del Directorio Ejecutivo para la liberación de los recursos correspondientes al segundo tramo del Programa de Reforma del Estado. La Administración ha concluido que el Gobierno de la República Oriental del Uruguay ha cumplido satisfactoriamente con todas las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo, con excepción de la cláusula 3.05 (I), la cual tiene un cumplimiento parcial. El Gobierno ha solicitado al Banco una dispensa por cumplimiento parcial y se ha comprometido a su cumplimiento total antes del 30 de junio de 1999.
- 1.2 El 5 de marzo de 1997, el Directorio del Banco aprobó el préstamo 995/OC-UR por un monto de US\$105 millones, con el objeto de apoyar el Programa de Reforma del

Estado del Gobierno del Uruguay, a ser desembolsado en tres tramos. El primer tramo de US\$45 millones se desembolsó en agosto de 1997.

- 1.3 Con el propósito de apoyar la implementación de dicho Programa, el Banco aprobó una operación de Cooperación Técnica paralela, préstamo 996/OC-UR por US\$10 millones de recursos del Financiamiento y reprogramó la Cooperación Técnica de Modernización de la Administración Central (ATN/MH-4628-UR) por US\$3,1 millones de recursos del FOMIN. A la fecha, se han desembolsado y/o comprometido aproximadamente US\$7 millones integrados por US\$4,3 millones de recursos del préstamo 996/OC-UR y US\$2,7 millones de recursos de la ATN/MH-4628-UR cuyo plazo de ejecución finaliza el 31 de diciembre próximo, previéndose su total utilización.

## **B. Objetivos del Programa**

- 1.4 El objetivo general del Programa es apoyar al Gobierno del Uruguay en el proceso de reforma de la Administración Central mediante la implantación efectiva de la Ley de Presupuesto Nacional 1995-99, del 5 de enero de 1996, y de sus normas reglamentarias. La Reforma del Estado busca aumentar su eficiencia a través del mejoramiento de la gestión de los cometidos sustantivos de la Administración Pública, consistente con una menor presión fiscal sobre el Producto Bruto Interno. Ello permitirá mejorar la competitividad del país, dotar de eficiencia al dominio exclusivo del Estado y reasignar recursos para usarlos más eficientemente y mejorar la calidad del gasto.
- 1.5 Los objetivos específicos del Programa son: (i) modernizar la Administración Central redefiniendo sus cometidos sustantivos y ajustando su estructura a éstos; (ii) apoyar a los funcionarios afectados por las reformas en su reincorporación al mercado de trabajo promoviendo la recalificación de los que permanecen en la función pública; (iii) modernizar la administración de las finanzas públicas del Estado y la evaluación de los resultados de la gestión de las entidades y los funcionarios públicos; (iv) revisar y simplificar los marcos regulatorios y la gestión de precios y tasas de la Administración Central; y (v) fortalecer la relación entre el Estado y el ciudadano en su calidad de beneficiario final de las políticas públicas.
- 1.6 El Programa de Reforma del Estado contempla las reestructuras organizativas de todos los Incisos del Presupuesto Nacional con el propósito de concentrar las acciones en los cometidos sustantivos. El Programa también prevé nuevas alternativas para la prestación de los servicios, la contratación con terceros y la transformación o eliminación de aquéllos cometidos no sustantivos.
- 1.7 Paralelamente, el Programa contempla establecer sistemas de incentivos al retiro voluntario de funcionarios, la mejora de la gestión del personal y la instrumentación de programas de calificación. Asimismo, se introducen regímenes de alta especialización, evaluación de desempeño y de ascensos y se reorienta la administración pública a un modelo más gerencial.

## **C. Principales Acciones Desarrolladas**

- 1.8 La aprobación de la Ley de Presupuesto 1995-99 dio inicio a la adopción de las principales medidas de política pertinentes al Programa. Durante 1996, el Poder Ejecutivo emitió los decretos que reglamentan la aplicación de las reformas previstas en la Ley. El Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), emitió los instructivos necesarios para la conducción del proceso. La supervisión y control de las

reformas estructurales, incluyendo el régimen de reinserción laboral y empresarial, se encuentra en el ámbito del CEPRE, el cual depende de la Presidencia de la República.

- 1.9 El Ejecutor, siguiendo las normas del Banco, mostró evidencia satisfactoria de haber cumplido con las condiciones de política acordadas para el primer tramo del Programa, y justificó un primer desembolso de recursos por US\$45 millones como ya se indicó en el párrafo 1.2. El Ejecutor obtuvo dispensa parcial para el cumplimiento de la cláusula 3.04, inciso (k), del Contrato de Préstamo 995/OC-UR, por la cual el Tribunal de Cuentas delegaba la intervención preventiva de los gastos y pagos correspondientes a la Administración Central en los Contadores Centrales. Con fecha 12 de enero de 1998, el Banco revisó la documentación presentada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y dio por cumplida dicha cláusula.
- 1.10 Para el segundo tramo, se ha previsto en el Contrato de Préstamo un desembolso de US\$25 millones por el cumplimiento satisfactorio de la matriz de condicionalidad acordada correspondiente a este tramo.
- 1.11 El avance del Programa de Reforma de la Administración Central es altamente satisfactorio en todos sus componentes. Según el Informe presentado al Banco por la OPP acerca de los avances del Programa y del proceso de reforma, los principales logros del proceso de reestructura han sido: (i) la reducción de 37% en las unidades ejecutoras originales y de 44% en las unidades organizativas de niveles inferiores; (ii) la eliminación de la duplicación de cometidos en la Administración Central; (iii) la disminución de 9.800 cargos y funciones contratadas, y el cierre de más de 1.700 cargos vacantes, lo que implicó una reducción del 17% de las Unidades afectadas; (iv) la correspondiente liberación de recursos presupuestarios por un total de US\$67 millones; (v) la reasignación presupuestaria de US\$34,3 millones para equiparación salarial, cargos de alta especialización, premios al desempeño, y contratación con terceros; (vi) la redefinición de más de 180 cometidos y funciones prestadas anteriormente por la Administración para ser contratados con terceros; (vii) la realización de programas de reinserción laboral y empresarial para más de 3.300 empleados; (viii) la mejora del sistema retributivo de los funcionarios de la Administración Central, incluyendo la implantación de un nuevo sistema de capacitación permanente; (ix) la iniciación de los estudios tendientes a simplificar y modernizar el sistema de regulaciones, precios y tasas públicas, y de un inventario de bienes muebles e inmuebles; y (x) la modernización de la administración financiera.
- 1.12 La justificación detallada del segundo desembolso del Banco se presenta a continuación, indicando el progreso alcanzado en el orden establecido en el contrato de préstamo.

## **II. CONDICIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL SEGUNDO TRAMO DE FINANCIAMIENTO**

- 2.1 **Cláusula 3.03. Condiciones especiales previas a todos los desembolsos de los recursos del Financiamiento.** Previo a todos los tramos del Financiamiento, el Prestatario deberá presentar a satisfacción del Banco:
- 2.2 **Cláusula 3.03 (a).** *El progreso logrado por el Prestatario en la ejecución del Programa y en las acciones relevantes acordadas.*
- 2.3 Cumplida. El Programa de Reforma del Estado uruguayo se está ejecutando satisfactoriamente, como lo evidencia el Informe de la OPP, presentado al Banco el 16

de octubre de 1998. El informe, que acompaña la revisión del cumplimiento de la condicionalidad prevista para el Segundo Tramo, describe detalladamente los avances del Programa.

- 2.4 **Cláusula 3.03 (b).** *La consistencia entre el marco de políticas macroeconómicas del Prestatario y el Programa.*
- 2.5 Cumplida. El Gobierno del Uruguay ha venido implantando un programa adecuado de estabilización y ajuste estructural, con resultados satisfactorios y consistentes con el desarrollo de la operación. En apoyo al programa económico, las autoridades concertaron un acuerdo de contingencia de tipo precautorio con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en vigencia desde junio de 1997, de duración de 21 meses, y por Derechos Especiales de Giro (DEG) de 125 millones. Posteriormente, el FMI aprobó el programa económico del Gobierno de Uruguay para 1998, con vigencia hasta marzo de 1999.
- 2.6 **Convenio con el FMI.** Los principales aspectos del programa económico para 1998 son: (i) **disminución de la inflación** (dic-dic) de 15,4% en 1997 a 8,2% en 1998; (ii) **reducción del déficit del sector público** de 0,2% del PIB en 1997 a un superávit de 0,1% en 1998, excluyendo el costo de la reforma del Estado (reforma de la seguridad social y del sector público); (iii) **mantenimiento de la política cambiaria** de ajuste de la tasa nominal de acuerdo con la expectativa inflacionaria, **aplicando nuevas disminuciones del ritmo devaluatorio** a: 0,8% en noviembre de 1997; y 0,7% en enero, 0,5% en abril, y 0,4% en octubre de 1998; (iv) **cambio en la periodicidad de los ajustes salariales** a los funcionarios públicos de cuatrimestrales a semestrales a partir de 1998; y (v) **cambio del perfil temporal** de la deuda denominada en divisas de corto a largo plazo. De acuerdo al FMI, las metas para 1997 dentro del programa de estabilización fueron cumplidas.
- 2.7 **Perspectivas para 1998.** En función del recrudescimiento de los problemas financieros tanto en la región como en el resto del mundo, se prevé una desaceleración importante del nivel de actividad durante el segundo semestre de 1998 y se estima un crecimiento del PIB del orden del 2,5% a 3%, principalmente por la fuerte caída de la demanda externa y el ajuste recesivo por la cual atraviesa su principal socio comercial, Brasil. Por otra parte, se espera que la caída de la inflación continúe como consecuencia de la política de desindexación gradual de los salarios y tarifas y de las fuertes presiones deflacionarias provenientes tanto de la región como del resto del mundo, para ubicarse al cierre de 1998 en el entorno del 8,5%-9%.
- 2.8 Asimismo, el actual contexto externo hace que sea cada vez más necesario reducir el gasto público, para eventualmente aliviar la presión tributaria que afecta los costos de producción, (impuestos implícitos de las tarifas públicas; los aportes a la seguridad social; IMABA; etc.), y mejorar la competitividad de la producción para así lograr un crecimiento liderado por las exportaciones y la inversión. En ese sentido, las autoridades esperan lograr una disminución adicional en el déficit del sector público. Con ese fin se ha implantado una política de control del gasto público para compensar el estancamiento de la recaudación impositiva en la parte final del año, resultado del menor nivel de actividad. Datos preliminares indican que la mejora de las finanzas públicas ha continuado, con el déficit fiscal en los doce meses cerrados en agosto, incluyendo el costo de la Reforma del Estado, disminuyendo al equivalente del 0,5% del PIB. De ser así, se cumpliría con la meta establecida con el FMI para el año.

- 2.9 La balanza de pagos mostrará un mayor déficit comercial, debido al: (i) menor crecimiento de las exportaciones por la caída de la demanda externa en general y, en particular de Brasil y Argentina, junto a los menores precios de los principales productos de exportación del Uruguay; y (ii) aumento de las importaciones provenientes de los países asiáticos cuyas monedas se han devaluado fuertemente. Este mayor déficit sería sólo parcialmente compensado por el superávit de servicios, lo que se traduciría en un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos algo mayor al registrado en 1997.
- 2.10 En este contexto, se anticipa que se seguirá cumpliendo con el programa económico y con los compromisos establecidos en la Carta de Políticas del Programa del 7 de febrero de 1997 y actualizada como evidencia del cumplimiento de la cláusula 3.03 (b).
- 2.11 **Cláusula 3.05. 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:
- 2.12 **Cláusula 3.05 (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 subinciso (ii) de la Cláusula 3.04 (c) anterior ha sido alcanzado.*
- 2.13 Cumplida. La OPP presentó a satisfacción del Banco: (i) **un Informe detallando el proceso de reestructuración** de la totalidad de las Unidades Ejecutoras inicialmente acordadas con el Banco y de Unidades adicionales. El proceso de reestructuración ha cubierto la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Turismo, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Vivienda y de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Instituto Nacional del Menor, la Administración Nacional de Correos y el Banco de Previsión Social; y (ii) **copia de los Decretos y Proyectos de Resolución aprobados por el CEPRE** referentes a la generación de economías <sup>1/</sup> por una suma total de US\$67 millones.
- 2.14 La celeridad y profundidad del proceso de reforma se traduce en que este monto supera ampliamente tanto la meta establecida para este tramo (40% de los US\$30 millones estipulados en el subinciso (ii) de la cláusula 3.04 (c)), así como la meta definida para la totalidad del Programa.
- 2.15 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.05 (a).
- 2.16 **Cláusula 3.05 (b).** *Evidencia de que se ha realizado la reprogramación de las asignaciones presupuestarias correspondientes a la totalidad de las unidades ejecutoras referidas en el inciso (b) de la cláusula 3.04 anterior.*

---

<sup>1/</sup> Las "economías" o el "ahorro bruto" proviene de los recursos liberados por la eliminación de cargos o funciones en cada Unidad Ejecutora. Cada Unidad puede utilizar hasta el 70% de estos recursos en el financiamiento de su reestructuración, una vez que cuente con la aprobación del CEPRE. Las cifras a las que se hace referencia en este párrafo incluyen el ahorro bruto, o sea, el 100% de los recursos liberados.

- 2.17 Cumplida. La cláusula 3.04 (b), correspondiente al desembolso del primer tramo, estipuló que el Ejecutor debería haber aprobado al menos el 90% de los proyectos de reestructuración presentados al CEPRE hasta el 31 de diciembre de 1996. El universo acordado con el Banco durante la verificación del cumplimiento de la cláusula 3.04 (b) fue de 78 UE y/o Incisos. De dicha cifra y a los efectos del cumplimiento de la presente cláusula 3.05 (b) se excluyeron: (i) el Banco de Previsión Social (BPS) y la Administración Nacional de Correos ya que, a raíz de la Reforma, no integran actualmente la Administración Central; y (ii) once UE que se computaron en el listado de 78 pero que se preveía fusionar o eliminar (8 del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, dos del Ministerio de Industria, Energía y Minería y una del Ministerio de Educación y Cultura). Por lo expuesto, el universo pertinente a los efectos del cumplimiento de la presente cláusula contractual es de 65 UE.
- 2.18 La OPP ha presentado evidencia de proyectos de resolución aprobados por el CEPRE y Decretos referidos a estas 65 UE y/o Incisos. La OPP ha presentado adicionalmente los proyectos de resolución de tres UE del Ministerio de Salud Pública y una UE de la Presidencia de la República que, si bien no integraban el universo a la fecha de su definición, son parte del Programa de Reforma del Estado. Los proyectos de resolución establecen la reprogramación presupuestaria (o la asignación de las economías) de acuerdo con los destinos establecidos en la Ley de Presupuesto Nacional 1995-99. Por su parte, los decretos incluyen además, los nuevos cargos y funciones contratadas. Una vez expedidas las resoluciones, las UE se encuentran habilitadas a utilizar las economías de la Reforma y por ende, a implementar las acciones de mejoras en la gestión y en las condiciones de trabajo de los funcionarios en los términos previstos en el Programa.
- 2.19 Por lo expuesto, la OPP ha presentado al Banco los proyectos de resolución o decretos que cubren el total de las UE acordado en oportunidad del primer tramo de desembolso, por lo que se ha dado cumplimiento a lo establecido en la Cláusula 3.05(b).
- 2.20 **Cláusula 3.05 (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 inciso (d) de la cláusula anterior, o sea, el equivalente de US\$8.400.000 han sido asignados.*
- 2.21 Cumplida. El Programa de Reforma del Estado incluye, además de la reestructuración organizativa de los Ministerios, una reasignación de recursos o "aplicación de economías", dirigida a mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Central para focalizar sus actividades en los cometidos considerados como esenciales o sustantivos. Esta aplicación de economías se ha destinado, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto y en la cláusula 3.04 (d) a: (i) premios al desempeño o la excelencia; (ii) contratación de personal de mayor responsabilidad y alta especialización; (iii) fortalecimiento de la Administración Central para cumplir con sus cometidos sustantivos, incluyendo la contratación con terceros de los cometidos no sustantivos; y (iv) equiparación salarial para reflejar en la nómina las nuevas estructuras de cargos y funciones.
- 2.22 La OPP presentó 2/, a satisfacción del Banco, evidencia de haber avanzado en la aplicación y asignación de las economías generadas. En este sentido, presentó copia

---

2/ Nota OPP 678/98/B dirigida al Banco con fecha 15 de octubre de 1998.

de los Decretos y Proyectos de Resolución aprobados por el CEPRE referentes a la aplicación y asignación de las economías por una suma total de US\$34,3 millones, superando ampliamente tanto la meta originalmente establecida para este tramo (US\$8,4 millones), así como la meta definida para la totalidad del Programa (US\$21 millones).

- 2.23 Igualmente, en la ejecución del Programa se han superado las metas mínimas específicas programadas para las categorías de alta especialización, premios al desempeño y fortalecimiento de la Administración Central. Para el componente de equiparación salarial no fueron establecidas metas mínimas. En conclusión, el programa de reestructuración y reasignación de recursos presupuestales se ha cumplido más acelerada y profundamente que lo originalmente previsto por el Banco y acordado con el gobierno.
- 2.24 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.05 (c).
- 2.25 **Cláusula 3.05 (d).** *El programa de control de las condiciones objetivas del trabajo de los funcionarios públicos, el cual incluirá el diseño de un plan piloto.*
- 2.26 Cumplida. El programa de control de las condiciones objetivas de trabajo <sup>3/</sup> y el diseño de un plan piloto son algunos de los productos resultantes de un estudio contratado por la OPP específicamente con tal fin. El Banco aprobó <sup>4/</sup> el contrato firmado entre OPP y la empresa "Tea, Deloitte & Touche". El objetivo de la consultoría es el diseño del sistema de supervisión externo, en base a indicadores de gestión, del control del cumplimiento de las condiciones objetivas de trabajo. La consultoría incluye el diseño del sistema, su implantación en tres UE y su plan de extensión al resto de la Administración Central.
- 2.27 A los efectos del cumplimiento de la cláusula contractual 3.05 (d), la OPP ha avalado y presentado a satisfacción del Banco un informe de avance elaborado por la firma consultora que comprende: (i) con relación al programa de Control de las Condiciones Objetivas de Trabajo, un "Modelo preliminar de indicadores y valores deseados para las condiciones objetivas de trabajo", el cual presenta un esquema general y teórico de los criterios e indicadores a partir de los cuales se desarrollará el programa; y (ii) con relación al diseño de un plan piloto, el "Proceso de implementación de la prueba piloto del sistema externo de control de gestión en las tres UE seleccionadas" que contiene criterios para seleccionar las UE del Plan Piloto y el listado de actividades futuras a ser desarrolladas. El Informe Final de la consultoría se presentará al Banco en enero de 1999.
- 2.28 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.05 (d).
- 2.29 **Cláusula 3.05 (e).** *Evidencia de que se ha dado inicio a por lo menos el 40% de los cursos de capacitación de los funcionarios públicos.*

---

<sup>3/</sup> Se entiende por condiciones objetivas de trabajo para el funcionario elementos tales como asistencia, horario, calificaciones, ascensos, y la comparación de estas condiciones con las vigentes en cargos similares en el sector privado. Con el apoyo del Programa se montarán sistemas de información que permitan la supervisión externa de estas condiciones por parte de la Auditoría Interna de la Nación.

<sup>4/</sup> Nota CUR-PS-2412/98 del 30 de julio de 1998.



- 2.30 Cumplida. El Banco aprobó 5/ el cronograma de cursos a desarrollar en el marco de la Estrategia de Capacitación de Funcionarios Públicos, acordada con el Banco. Con la ejecución del Plan de Capacitación, el gobierno se propone recalificar y capacitar a los funcionarios públicos que tendrán a su cargo el cumplimiento de los cometidos sustantivos que se originan a partir de la reestructuración de la Administración Central. En particular, los cursos previstos apoyan el desempeño de los cargos y funciones contratadas de nivel gerencial y ejecutivo, complementando de este modo, otras acciones de la Reforma que procuran introducir un nuevo enfoque de la gestión pública que incluye la designación de cargos de alta especialización, el premio al desempeño y el control de la gestión por resultados. Entre 1998 y 1999, se estima la capacitación de 650 funcionarios de primer nivel.
- 2.31 La estrategia aprobada prevé también la introducción de un nuevo modelo de aprendizaje continuo que permita a los funcionarios la adquisición de los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para realizar eficiente y eficazmente sus tareas y cumplir con el desempeño y las metas que exige su función y cargo. A tal efecto, se han incluido cursos de: (i) capacitación gerencial, que incluyen módulos de técnicas modernas de gestión, tecnología informática y gestión de recursos humanos; (ii) capacitación general de administración financiera, políticas y procesos de compras del Estado, y diseño y gestión de políticas y programas sociales; y (iii) capacitación específica en función de la demanda de cada Unidad Ejecutora o Inciso. El cronograma aprobado por el Banco incluye 31 cursos: 18 de Capacitación Gerencial, 6 de Capacitación General y 7 de Capacitación Específica, a desarrollar en 1998-99.
- 2.32 La OPP ha presentado evidencia del inicio de 7 cursos de capacitación gerencial, 4 de Capacitación General y 3 cursos específicos, totalizando 14 cursos equivalentes a un 45% del total programado. Nueve de ellos ya han finalizado y cuentan con una evaluación procesada. Se ha incluido información referida al contenido de cada curso, lista y perfil de los participantes y evaluaciones finales de los docentes y del curso, entre otros.
- 2.33 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.05 (e).
- 2.34 **Cláusula 3.05 (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.*
- 2.35 Cumplida. El Banco aprobó 6/ la contratación del consorcio Booz, Allen & Hamilton-IERAL-PROMESUR para realizar un estudio de "Simplificación y Modernización de la Gestión de las Regulaciones de la Administración Central". El objetivo de la consultoría es disponer del inventario de regulaciones y proponer en forma integral los cambios necesarios para la eliminación y/o consolidación de las regulaciones referentes a la Administración Central.
- 2.36 A los efectos del cumplimiento de la cláusula contractual 3.05 (f), la OPP presentó a satisfacción del Banco: (a) el Acta de Aceptación del borrador de Informe Final por

---

5/ Nota CUR-PS-2163/98 del 29 de junio de 1998.

6/ Nota CUR-PS-2410/98 del 29 de julio de 1998.

parte del CEPRE, con fecha del 15 de octubre de 1998; y (b) el borrador final del estudio, el cual incluye: (i) un inventario sistematizado (base de datos) de las regulaciones relacionadas con la Administración Central y las Personas Públicas No Estatales; (ii) las regulaciones clasificadas según su objetivo, su naturaleza jurídica (Leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas) y su fundamento económico (falla de mercado o fin específico del Estado), y su carácter de prescindibilidad y/o modificabilidad; y (iii) una propuesta de modificación para cada uno de los sectores y para la totalidad del universo identificado. La versión definitiva del Informe Final estará completa en diciembre de 1998.

- 2.37 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.05 (f).
- 2.38 **Cláusula 3.05 (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 para su racionalización.*
- 2.39 Cumplida. El Banco aprobó 7/ la contratación del consorcio Booz Allen & Hamilton-IERAL-PROMESUR para realizar un estudio de "Mejoramiento de la Gestión de Precios y Tasas Públicas de la Administración Central". El objetivo del estudio es realizar el inventario de precios y tasas, la propuesta de racionalización y la cuantificación del impacto de los cambios que se plantean.
- 2.40 A los efectos del cumplimiento de la cláusula contractual 3.05 (g), la OPP ha presentado a satisfacción del Banco: (a) el Acta de Aceptación del borrador de Informe Final por parte del CEPRE, fechada el 15 de octubre de 1998; (b) un borrador del informe final del consorcio consultor, aprobado por el CEPRE. El borrador de Informe Final incluye: (i) un marco conceptual; (ii) una propuesta de reforma del sistema de tasas y precios públicos de la Administración Central; (iii) una metodología para la determinación de costos; (iv) un inventario de tasas y precios públicos de la Administración Central, informatizado y caracterizado jurídicamente; y (v) un modelo de evaluación y gestión informático del sistema de costos. La versión definitiva del Informe Final estará completa en diciembre de 1998.
- 2.41 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.05 (g).
- 2.42 **Cláusula 3.05 (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.*
- 2.43 Cumplida. El Banco aprobó 8/ los objetivos y metas del "Programa de Mejora de Atención al Usuario" presentado por la OPP. Dicho Programa se orienta a mejorar la calidad y eficiencia en los servicios prestados por la Administración Central. En particular, se considera la opinión ciudadana a través de mecanismos implementados para tal fin. Ello contribuirá a elevar la participación ciudadana y la identificación y aceptación de las responsabilidades individuales, ya sea en su calidad de proveedor o de usuario de los servicios.

---

7/ Nota CUR-PS-2412/98 del 30 de julio de 1998.

8/ Nota CUR-PS-3330/98 del 14 de octubre de 1998.

- 2.44 En cumplimiento de la Cláusula 3.05 (h), la OPP comunicó al Banco y el Banco aceptó 9/ la contratación de los consultores requeridos para la elaboración del diseño y el plan piloto sobre los servicios de atención al usuario. Los consultores contratados son: coordinador general, asesor organizacional, asesor en diseño y control de procesos, jefe operativo y asesor informático y un consultor asignado a un Plan Piloto.
- 2.45 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.05 (h).
- 2.46 **Cláusula 3.05 (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.*
- 2.47 Cumplida. El programa de reinserción laboral y empresarial tiene como propósito apoyar la reconversión de los funcionarios públicos desplazados, y su reinserción en el sector privado. La preparación de los perfiles laborales a la cual refiere la cláusula 3.05(i) se realizó con el apoyo del Programa de "Modernización de la Administración Central" (ATN/MH-4628-UR). El Banco contrató, en el marco de la evaluación del Programa FOMIN, servicios de consultoría para realizar una evaluación independiente del sistema 10/. Esta evaluación concluyó que el sistema: (i) ha operado con un alto grado de efectividad y eficiencia; (ii) ha contribuido a regular el proceso de cambio, minimizando las posibilidades de conflicto dado que el conjunto de incentivos se diseñó alrededor de opciones voluntarias; y (iii) hizo viable el proceso de reestructuración de la Administración Central.
- 2.48 El programa de reinserción laboral y empresarial previó la realización de un total de 2.400 planes o perfiles laborales (2.000 de reinserción empresarial y 400 de reinserción laboral), 40% de los cuales deberían estar aprobados para el cumplimiento de la condicionalidad previa al desembolso del segundo tramo de la operación. La OPP ha presentado evidencia de que la Unidad de Reinserción Laboral y Empresarial de la Corporación Nacional de Desarrollo (CND) ha preparado 3.097 perfiles (2.964 de reinserción empresarial y 133 de reinserción laboral). El trámite correspondiente a la totalidad de estos perfiles fue finalizado el 31 de agosto de 1998 y fue comunicado a los Incisos. La celeridad del proceso de reestructuración y la eficiencia en el manejo de las solicitudes de los funcionarios afectados ha significado triplicar la meta estipulada para este tramo y superar en un 30% la meta final del programa.
- 2.49 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.05 (i).
- 2.50 **Cláusula 3.05 (j).** *El plan de acción para los sistemas de control de la gestión diseñado.*
- 2.51 Cumplida. El objetivo del plan de acción es diseñar un sistema de programación y evaluación de la gestión de los organismos de la Administración Central, en base a indicadores elaborados por cada unidad ejecutora, y coordinado con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). El SIIF está en proceso de implantación por

---

9/ Nota CUR-PS-3589/98 del 31 de octubre de 1998.

10/ El informe final de la consultoría fue aprobado por el Banco y remitido a la OPP por Nota CUR-PS-3263/98 de 14 de octubre de 1998.

el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con apoyo de recursos de la operación de Cooperación Técnica paralela (996/OC-UR).

- 2.52 La OPP presentó al Banco 11/ una propuesta de reprogramación de la operación de Cooperación Técnica paralela, propuesta que incluye un plan de acción para los sistemas de control de la gestión. Con base en las observaciones técnicas del Banco 12/, la OPP presentó nuevo plan de acción el cual fue aprobado por el Banco 13/. El plan presentado incluye un sistema de evaluación externa y de control de resultados, un sistema de indicadores incorporado al SIIF y metodologías para la definición y seguimiento de metas estratégicas con base en compromisos anuales de cada unidad, y un programa piloto de evaluación de la gestión.
- 2.53 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.05 (j).
- 2.54 **Cláusula 3.05 (k).** *Evidencia de que han sido contratados los servicios de consultoría para la elaboración del plan piloto de control de la gestión pública.*
- 2.55 Cumplida. El Banco aprobó 14/ los lineamientos generales del programa de control de la gestión pública. A los efectos de su implementación y del cumplimiento de la cláusula 3.05 (k), la OPP ha contratado cinco consultores internacionales expertos en gestión pública 15/: dos especialistas en modernización, uno en gerencia, uno en indicadores y uno en evaluación. Estos consultores diseñarán el sistema y un plan piloto, procederán a su implementación en tres unidades ejecutoras de dos Incisos y elaborarán un programa de extensión al resto del sistema.
- 2.56 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.05 (k).
- 2.57 **Cláusula 3.05 (l).** *Evidencia del cierre de al menos el 50% de las cuentas pagadoras de la Administración Central, excluyendo las de pagos menores.*
- 2.58 Cumplimiento parcial/dispensa. El proceso de reforma de la administración financiera del gobierno prevé la implantación de un nuevo sistema de información financiera y de ejecución del gasto público (SIIF). Según la documentación presentada por la Contaduría General de la Nación (CGN), este nuevo sistema prevé la centralización de los pagos realizados por la Tesorería General de la Nación (TGN). La CGN anticipa que el nuevo sistema funcione en paralelo con el sistema vigente de emisión de pagos. Esta circunstancia condiciona que el ritmo de cierre de cuentas se realice gradualmente.
- 2.59 A los efectos del cumplimiento de la cláusula 3.05 (l), la OPP, en base a información de la CGN, estima que el universo de cuentas pagadoras, una vez excluidas las cuentas de pagos menores, es de 562. De este total, se deducirían 2 cuentas en el exterior del país a través de las cuales la Administración realiza sus pagos normales y 129 cuentas que corresponden al resto del interior del país donde no existe conexión informática

---

11/ Comunicación 652/98/B (OPP) del 8 de octubre de 1998.  
12/ Nota CUR-PS-3330/98 del 13 de octubre de 1998.  
13/ Nota CUR-PS-3589/98 del 30 de octubre de 1998.  
14/ Nota CUR-PS-3330/98 del 14 de octubre de 1998.  
15/ Nota CUR-PS-3589/98 del 30 de octubre de 1998.

integrada a la red central del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) en Montevideo. En función de la implementación de la referida conexión, se irá procediendo a racionalizar el sistema para dichas cuentas. En consecuencia, el universo de cuentas pagadoras relevantes es de 431 cuentas. Al 14 de octubre de 1998, según la información suministrada por la OPP/CGN, se han cerrado 74 cuentas de las 216 requeridas, lo que corresponde al 17% del total. La OPP estima, según su comunicación al Banco 16/, que el cierre de las 141 cuentas pagadoras restantes se producirá antes del 30 de junio de 1999. En este sentido, el gobierno ha solicitado al Banco la dispensa por cumplimiento parcial de la cláusula 3.05 (l) y se compromete a su cumplimiento total antes del 30 de junio de 1999.

- 2.60 El retraso en el proceso de cierre de cuentas pagadoras se ha debido a que aún no se encuentra operativa la centralización de los fondos públicos en la Cuenta Unica Nacional. Según la información presentada por el CEPRE, el cierre de un mayor número de cuentas pagadoras requiere de un sistema computarizado de órdenes de pagos directas a proveedores y la modificación de los procedimientos de la TGN. Sin la implantación del nuevo sistema computarizado en la TGN, no es posible avanzar más rápidamente en el cierre de cuentas pagadoras, sin poner en peligro el cumplimiento adecuado de las funciones de caja de la Administración Central. El gobierno prevé que con el apoyo de la Cooperación Técnica paralela, pueda dar cumplimiento total de la cláusula antes del 30 de Junio de 1999.
- 2.61 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia del cumplimiento parcial de la cláusula 3.05 (l).
- 2.62 **Cláusula 3.05 (m).** *Evidencia de que se ha contratado la firma consultora que colaborará en la elaboración del inventario completo de terrenos, oficinas y vehículos a disposición de la Administración Central.*
- 2.63 Cumplida. La reforma del Estado debe estar acompañada de un proceso de racionalización de los recursos públicos, incluyendo sus bienes muebles e inmuebles. Este proceso de modernización requiere el conocimiento detallado del estado de situación de los mismos. Con este propósito, el objetivo del inventario de terrenos, oficinas y vehículos de la Administración Central, proceder a su revisión y elaborar una propuesta para su racionalización.
- 2.64 El Banco aprobó 17/ el contrato firmado con la firma consultora CSI Ingenieros SRL, para la realización del inventario.
- 2.65 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia del cumplimiento de la cláusula 3.05 (m).

### III. CONCLUSIONES

- 3.1 En base a la documentación presentada por el Prestatario y del análisis realizado por el Equipo de Proyecto, la Administración ha concluido que, salvo la dispensa por cumplimiento parcial solicitada para la cláusula 3.05 (l), el Gobierno de la República Oriental del Uruguay ha cumplido satisfactoriamente con las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo para el Programa de Reforma del Estado, requeridas para

---

16/ Nota 738/98/B del 29 de octubre de 1998.

17/ Nota CUR-PS-3589/98 del 30 de octubre de 1998.

el desembolso del segundo tramo del Financiamiento. Por ello, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el documento AB-1378 (Séptima Reposición de recursos del Banco), la Administración recomienda al Directorio Ejecutivo aprobar el desembolso de los fondos correspondientes al segundo tramo del Financiamiento.