

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PROGRAMA SECTORIAL 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 (RE1/SC1); Ernesto Martinez (COF/CUR); Carlos Sampaio-Costa (LEG/OPS1); Mario Sanginés (INT/FIS); y Mercedes Cowen (Secretaria RE1/OD1).

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

URUGUAY

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

Préstamo 995/OC-UR

PROPUESTA PARA PROCEDER AL DESEMBOLSO DEL TERCER TRAMO DEL PROGRAMA

MONTO DEL PRÉSTAMO:	US\$105 millones
MONTO DEL DESEMBOLSO PROPUESTO:	US\$35 millones
FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO:	7 abril de 1997
MONTO Y FECHA DEL PRIMER TRAMO:	US\$45 millones, 11 de agosto de 1997
MONTO Y FECHA DEL SEGUNDO TRAMO:	US\$25 millones, 25 de noviembre de 1998
FECHA FINAL DEL DESEMBOLSO:	7 de diciembre de 1999
EQUIPO DE PROYECTO:	Ximena Morey, Jefe de Equipo, RE1/OD1 Francisco Mejía, RE1/SC1 Ernesto Martínez, COF/CUR Carlos J. Sampaio-Costa, LEG/OPS1 Lynnette Asselin, 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 tercer tramo del Programa Sectorial de Reforma del Estado (Préstamo 995/OC-UR) por un monto total de US\$35 millones. 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 3.06 inciso (e), la cual tiene un cumplimiento parcial.
- 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, y el segundo tramo de US\$25 millones en noviembre de 1998.
- 1.3 Con el propósito de apoyar la implantación de dicho Programa, el Banco aprobó una operación de Cooperación Técnica paralela (préstamo 996/OC-UR) por US\$10 millones y reprogramó la Cooperación Técnica de Modernización de la Administración Central (ATN/MH-4628-UR) por US\$3,1 millones de recursos del FOMIN, cuyo plazo de ejecución finalizó el 31 de diciembre de 1998. A la fecha, quedan por desembolsar US\$3.6 millones del préstamo 996/OC-UR.

B. Objetivos

- 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, y de sus normas reglamentarias. La Reforma del Estado busca, por un lado, concentrar la acción del gobierno en los cometidos considerados sustantivos e indelegables, y por otro, mejorar la eficiencia de la administración pública. Ello permitirá mejorar la competitividad del país, consistente con una menor presión fiscal sobre el Producto Interno Bruto.
- 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 y la evaluación de 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.

C. Principales Acciones Desarrolladas

- 1.6 La aprobación de la Ley de Presupuesto 1995-99 en enero de 1996, dio inicio a la adopción de las principales medidas pertinentes al Programa, incluyendo la creación del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), dependiente de la Presidencia de la República. Conforman el CEPRE el Ministro de Economía y Finanzas, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Director de La Oficina Nacional del Servicio Civil. El CEPRE tiene la responsabilidad de supervisar y controlar la implantación de las reformas estructurales, incluyendo el régimen de reinserción laboral y empresarial. Durante 1996 y 1997, el Poder Ejecutivo emitió los decretos e instructivos necesarios que reglamentaron la aplicación de las reformas previstas en la Ley.
- 1.7 **Primer Tramo:** 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.
- 1.8 **Segundo Tramo:** Asimismo, el Ejecutor cumplió satisfactoriamente las condiciones de política acordadas para el segundo tramo del Programa, y justificó un desembolso de recursos por US\$25 millones. El Ejecutor obtuvo dispensa parcial para el cumplimiento de la cláusula 3.05, inciso (l), del Contrato de Préstamo 995/OC-UR, por la cual mostraba evidencia del cierre de al menos 50% de las cuentas pagadoras de la Administración Central, excluyendo las de los pagos menores, y se comprometió a su cumplimiento total antes del 30 de junio de 1999. Con fecha 18 de junio de 1999, la OPP envió la documentación correspondiente al Banco, la cual fue revisada y aprobada por el Banco el 23 de julio de 1999, dando por cumplida dicha cláusula.
- 1.9 El Programa de Reforma del Estado ha pasado por dos grandes etapas desde su inicio hasta octubre de 1999. La primera etapa se desarrolló hasta mediados de 1998, y coincidió con los primeros dos tramos de la operación de préstamo. En esta etapa, el Programa se concentró en el proceso de reestructuración y racionalización de la Administración Central, en la generación de las economías¹ y ahorros necesarios para asegurar que el proceso no tuviese un impacto fiscal negativo, y en la asistencia a los funcionarios afectados por el proceso de reforma. La segunda etapa, que se inició a mediados de 1998, ha continuado el proceso de reforma, implantando nuevas estructuras dirigidas hacia modelos gerenciales de administración pública con una gestión más moderna y eficiente.
- 1.10 El Programa de Reforma del Estado contempla la reestructuración de la organización de todos los ministerios de la Administración Central (denominados Incisos del Presupuesto Nacional) con el propósito de concentrar sus acciones en aquellos cometidos y funciones considerados fundamentales o sustantivos. El Programa también previó nuevas alternativas para la prestación de servicios, la contratación con terceros y la transformación o

¹ 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.

eliminación de los cometidos no sustantivos. Paralelamente, el Programa previó 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 introdujeron regímenes de alta especialización, evaluación de desempeño y de ascensos y se reorientó la administración pública hacia un modelo más gerencial.

- 1.11 A continuación se informa el estado de cumplimiento de las condiciones asociadas al Tercer Tramo del Programa, que justifica un tercer desembolso de recursos por US\$35 millones, indicando el progreso alcanzado en el orden establecido en el contrato de préstamo.

II. CONDICIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL TERCER TRAMO DEL FINANCIAMIENTO

- 2.1 **Cláusula 3.03. Condiciones especiales previas a todos los desembolsos de los recursos del Financiamiento.** Los desembolsos del Financiamiento estarán sujetos a que el Banco esté satisfecho con:
- 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 ha ejecutado muy satisfactoriamente, como lo evidencia el Informe de la OPP, presentado al Banco el 6 de agosto de 1999, y la información complementaria presentada por la OPP al Banco el 10 y el 21 de Septiembre del presente año.
- 2.4 De acuerdo a la información presentada por la OPP: (i) se ha reducido en un 37% el número de Unidades Ejecutoras; (ii) se ha reducido en 11.254² cargos la planta de personal de la Administración Central, eliminándose 1.828 vacantes³; (iii) se han realizado 51 contrataciones con terceros; (iv) se procesaron satisfactoriamente 3.360 solicitudes de reinserción laboral o empresarial; (v) se han generado economías por un total de US\$76,4 millones, de las cuales se han reasignado presupuestariamente US\$52,6 millones que se destinarán a mejorar la eficiencia y las remuneraciones de los funcionarios y a la contratación con terceros de cometidos que antes eran realizados por la Administración Central; (vi) se ha concluido la implantación de un nuevo sistema de control preventivo de los gastos y pagos del Presupuesto Nacional; (vii) se encuentra en implantación el nuevo Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF); (viii) se ha diseñado, desarrollado e implantado a nivel piloto un sistema de supervisión externa de las condiciones de trabajo, así como elaborado una propuesta para su extensión al resto de la Administración Central; (xi) se ha realizado un inventario de las regulaciones y de los precios y tasas públicas, así como implantado un sistema informatizado para su gestión; (x) se ha diseñado, desarrollado e implantado en la OPP el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV), articulado al SIIF, el cual ha sido utilizado, por primera vez, por el Poder Ejecutivo en la Rendición de Cuentas de la ejecución del Presupuesto de 1998, al Poder Legislativo; (xi) se ha

² Incluye 1.631 cargos declarados excedentarios del Ministerio de Defensa Nacional.

³ De acuerdo a la información suministrada por el CEPRE al 30 de junio de 1999.

implantado en cinco Unidades Ejecutoras, a nivel piloto, un Plan de Mejora de la Gestión Pública incluyendo un nuevo Sistema Interno de Gestión (SIG); (xii) se ha relevado un inventario de servicios prestados al público por la Administración Central, identificándose aquellos considerados como prioritarios y confeccionándose una guía de atención al usuario; (xiii) se han desarrollado 9 planes piloto de implantación de medidas de mejora de calidad, las cuales deben servir de base para la confección de un Plan de Calidad para el conjunto de la Administración Central; (xiv) se ha realizado un inventario de bienes muebles e inmuebles, definiéndose su prescindibilidad; y (xv) se capacitaron más de 1.940 funcionarios, habiendo finalizado, al 30 de Julio de 1999, mas del 70% de los cursos programados.

- 2.5 Este importante conjunto de logros, y la celeridad y profundidad del proceso de reforma, señalan que no solamente se han superado las metas cuantitativas previstas en el diseño original, sino que se ha avanzado cualitativamente en la redefinición del rol del Estado y su relación con el ciudadano.
- 2.6 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.03 (a).
- 2.7 **Cláusula 3.03 (b).** *La consistencia entre el marco de políticas macroeconómicas del Prestatario y el Programa.*
- 2.8 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 abril de 1998, de duración de 21 meses, y por Derechos Especiales de Giro (DEG) de 125 millones. De acuerdo al FMI, las metas para 1998 dentro del programa de estabilización fueron cumplidas.
- 2.9 El impacto pleno de la crisis en Brasil, su repercusión en Argentina y la evolución negativa de los precios internacionales de los principales productos de exportación han afectado adversamente la evolución de la economía uruguaya de manera que se espera una contracción del PIB real de 2% durante 1999, un pequeño deterioro en las finanzas públicas y un aumento en la tasa de desempleo. Frente a esta situación las autoridades anunciaron sus intenciones de continuar con el programa de estabilización y de consolidación de reformas ya implantadas o en vías de ser implantadas. Con ese fin, en marzo de 1999 el FMI aprobó el programa económico del Gobierno de Uruguay para 1999, con vigencia hasta marzo del año 2000 y por DEG de 70 millones.
- 2.10 **Convenio con el FMI.** Los principales aspectos del programa económico para 1999 son: (i) **disminución de la inflación** (medida de diciembre a diciembre) de 8,6% en 1998 a un rango de 4-6% a fin de año; (ii) **incremento moderado del déficit del sector público** de 1,0% del PIB en 1998 a 2,1% en 1999, incluyendo el costo de la reforma del Estado de 1,3% del PIB (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, pero conservando transitoriamente el ritmo devaluatorio de 0,6% mensual vigente desde abril de 1998; (iv) **mantenimiento del cambio en la periodicidad de los ajustes salariales** a los funcionarios públicos de cuatrimestrales a semestrales iniciado en 1998; y (v) **cambio del perfil temporal** de la deuda denominada en divisas de corto a largo plazo. De acuerdo al FMI, las metas acordadas con dicho organismo en materia fiscal, de endeudamiento y de reservas para el primer trimestre del año fueron cumplidas satisfactoriamente.

- 2.11 Las medidas de política macroeconómica arriba descritas, permitirán seguir 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).
- 2.12 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.03 (b).
- 2.13 **Cláusula 3.06. Condiciones especiales a la iniciación del desembolso del tercer tramo del Financiamiento.** Previo a la iniciación del tercer tramo del Financiamiento, el Prestatario deberá presentar a satisfacción del Banco:
- 2.14 **Cláusula 3.06 (a).** *Evidencia de que hubo un avance sustancial en el programa de reestructuraciones y que el 100% de las metas finales indicadas en el subinciso (ii) de la Cláusula 3.04 (c)⁴ anterior de generación de economías programadas fueron alcanzadas.*
- 2.15 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 adicionales⁵. El proceso de reestructuración incluye la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el 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 Dirección Nacional de Correos y el Banco de Previsión Social; y (ii) copia de los Decretos y Proyectos de Resolución aprobados por el CEPRE.
- 2.16 Las economías totales generadas en las entidades originalmente acordadas ascienden a US\$76,4 millones, ampliamente superiores a las metas iniciales (US\$30 millones). Solamente en la Administración Central, las economías generadas ascienden a US\$44,9 millones⁶.

⁴ La cláusula 3.04(c) - subinciso (ii) dispone que los planes de acción de reestructura deben incluir la programación de economías por cargos disponibles y vacantes por un monto final de US\$30 millones.

⁵ Estas Unidades adicionales son el Ministerio de Defensa Nacional y la Dirección Nacional de Correos.

⁶ CEPRE. Cláusula 3.06(b). Informe Complementario, Septiembre de 1999.

- 2.17 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.06 (a).
- 2.18 **Cláusula 3.06 (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 programadas de aplicación de dichas economías fueron alcanzadas.*
- 2.19 Cumplida. El gobierno y el Banco acordaron una meta final total de aplicación de economías por US\$21 millones, las cuales podrían ser utilizadas en cuatro áreas: (i) premios al desempeño; (ii) incremento salarial del personal de mayor responsabilidad y especialización y alta gerencia; (iii) fortalecimiento de la Administración Central en sus cometidos sustantivos; y (iv) equiparación salarial. La meta global para las tres primeras áreas mencionadas es de US\$12 millones anuales, con un mínimo de US\$1 millón para premios al desempeño y el fortalecimiento de la Administración Central respectivamente, y de US\$3 millones para el incremento salarial.
- 2.20 La OPP ha presentado evidencia⁷ de haber superado ampliamente la meta final propuesta para el Programa. A inicios de septiembre de 1999, el Poder Ejecutivo contaba con economías disponibles con crédito presupuestario comprometido por un monto total de US\$52,6 millones. Se han destinado US\$2,7 millones a premios al desempeño; se han comprometido US\$2,0 millones para la contratación de 67 cargos de alta especialización ya designados o convocados, previéndose recursos para la contratación de un total final de 148 profesionales; se han destinado US\$9,2 millones para funciones de mayor responsabilidad y especialización, se han aplicado US\$18,1 millones en el fortalecimiento de los cometidos sustantivos, incluyendo la contratación con terceros, y se han utilizado US\$20,5 millones en erogaciones por equiparación salarial.
- 2.21 Es importante destacar que este proceso de reasignaciones presupuestarias ha consolidado el proceso de reforma de la Administración Central. Así, no solamente se cuenta con nuevas estructuras administrativas, sino que también se ha avanzado sustantivamente en el proceso de contratación con terceros de tareas antes realizadas directamente por el Estado. A septiembre de 1999, el CEPRE había analizado 134 iniciativas de tercerización. De este total, 51 iniciativas tenían contrato finalizado o se encontraban en proceso de contratación, 45 habían sido rechazadas o postergadas, y las restantes se encontraban en estudio. Así, actividades tales como mantenimiento vial y de edificios, vigilancia, servicios de imprenta, etc. ya no son realizadas directamente por funcionarios públicos. Igualmente, la evidencia preliminar indica que se ha iniciado el proceso de “estirar” la pirámide salarial, introduciendo los incentivos apropiados para atraer y retener personal de alta calificación. Es así como más del 50 por ciento del aumento de la masa salarial se ha destinado a la contratación o a la mejora de las condiciones salariales de este personal.
- 2.22 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.06 (b).

⁷ Comunicación OPP del 10 de Septiembre de 1999.

- 2.23 **Cláusula 3.06 (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.*
- 2.24 Cumplida. El gobierno de Uruguay diseñó y ejecutó un programa piloto de control de las condiciones objetivas de trabajo⁸ en la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La implantación en DINATRA demostró la conveniencia, a efectos del plan de extensión, de comenzar en cada Inciso por la Unidad de Secretaría de cada Ministerio, ya que esta Unidad por lo general tiene las funciones de recursos humanos y de informática. El Programa piloto, incluyó el diseño e implantación de una solución informática monousuaria que permite controlar cargas laborales y de tiempo, horas de trabajo, asistencia, licencias, etc. Igualmente, se desarrolló un programa de capacitación del personal involucrado. El Programa de extensión al resto de la Administración Central tiene previsto cubrir 114 Unidades Ejecutoras y aproximadamente 92.000 funcionarios en un plazo de un año. Este proceso de implantación está siendo apoyado con recursos de la Cooperación Técnica paralela (996/OC-UR).
- 2.25 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.06 (c).
- 2.26 **Cláusula 3.06 (d).** *Evidencia de que todos los cursos de capacitación de que trata el inciso (e) de la cláusula 3.05⁹ anterior fueron iniciados y el 60% de los mismos ha sido completado.*
- 2.27 Cumplida. El Banco aprobó¹⁰ 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 del proceso de reforma del Estado 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.
- 2.28 La estrategia aprobada prevé también la introducción de un nuevo modelo de aprendizaje continuo que incluye cursos de capacitación: (i) gerencial; (ii) general de administración financiera, políticas y procesos de compras del Estado, y diseño y gestión de políticas y programas sociales; y (iii) específica en función de la demanda de cada Unidad Ejecutora o Inciso. El cronograma aprobado oportunamente por el Banco incluye 31 cursos: 18 de Capacitación Gerencial, 6 de Capacitación General y 7 de Capacitación Específica, a

⁸ 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.

⁹ La cláusula 3.05(e) previa que el prestatario debería presentar, a satisfacción del Banco, evidencia de que se ha dado inicio a por lo menos el 40% de los cursos de capacitación de los funcionarios públicos.

¹⁰ Nota CUR-PS-2163/98 del 29 de junio de 1998.

desarrollar en 1998-99. Se estimaba que, entre 1998 y 1999, se capacitarían a 650 funcionarios de primer nivel.

- 2.29 La OPP ha presentado evidencia, al 6 de agosto de 1999, de haber *iniciado 50 cursos* (culminados más en realización), con una participación de 1.940 funcionarios, de los cuales se han *finalizado 44 cursos* que involucraron a 1.732 funcionarios. De los 50 cursos iniciados, 15 pertenecen al Plan Gerencial, 5 al Plan General y 9 al Plan de Capacitación Específica; el resto corresponde a materias no previstas originalmente, tales como Atención a Usuarios (11 cursos) y Gestión Pública (10 cursos y talleres). Estos cursos tienen igualmente una vinculación directa con actividades de la Reforma referidas a la implantación de un sistema de gestión pública por resultados y la mejora de la calidad de los servicios públicos.
- 2.30 El CEPRE ha programado 13 cursos, no iniciados, que se distribuyen en 3 del Plan Gerencial (90 funcionarios), 1 del Plan de Capacitación General (30 funcionarios), 1 de Capacitación Específica (30 participantes) y 8 de atención al usuario (240 asistentes), totalizando una cobertura de 390 participantes. Los cursos no iniciados se desarrollarán en su totalidad antes de fin del año 1999. La programación actualizada por el CEPRE establece un total de 63 cursos para 2.330 asistentes. En consecuencia, el CEPRE ha ampliado su plan de capacitación, superando las expectativas iniciales del Programa. A la fecha se han iniciado 50 cursos respecto de una meta de 29 cursos y han finalizado 44 de ellos equivalentes al 88% respecto de una meta del 60%.
- 2.31 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.06 (d).
- 2.32 **Cláusula 3.06 (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.*
- 2.33 Cumplimiento parcial. La OPP realizó, durante 1998 y 1999, un relevamiento y análisis completo de las regulaciones y precios y tasas de la Administración Central. De esta revisión y análisis se desprendió la necesidad de transformaciones significativas en el marco jurídico vigente. En un proceso de Reforma del Estado como el realizado en el Uruguay, este tipo de iniciativa normativa requiere una amplia discusión técnica y política e importantes apoyos políticos y sectoriales. Necesariamente ese proceso implica períodos de negociación y de una tramitación legislativa oportuna en el contexto del momento político. Dado que la actual legislatura finalizó el 15 de septiembre del presente año, y que el país se encuentra en un período electoral, el Gobierno del Uruguay ha solicitado una dispensa por cumplimiento parcial de la presente cláusula.
- 2.34 Considerando las alternativas, el CEPRE adoptó como estrategia la siguiente: (i) procesar un Decreto, aprobado en Agosto de 1999, en el que se establece que todo proyecto de Ley o decreto que refiera a la creación o revisión de regulaciones o restricciones legales y administrativas, o refiera a la creación o revisión de precios, tasas y tarifas de la

Administración Central, debe ser remitida a la OPP para su consideración por el CEPRE; elevar al Poder Ejecutivo por parte del CEPRE una propuesta de reforma del marco normativo de la gestión de regulaciones, precios y tasas, recomendando que no sea elevada al Poder Legislativo en lo que resta de la actual legislatura.

- 2.35 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento parcial de la cláusula 3.06 (e).
- 2.36 **Cláusula 3.06 (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.*
- 2.37 Cumplida. El régimen de reinserción empresarial y laboral 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). La evaluación del régimen de reinserción laboral y empresarial es satisfactoria, concluyéndose que el mismo: (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; (iii) hizo viable el proceso de reestructuración de la Administración Central; (iv) su diseño incluyó la externalización de la ejecución con la Corporación Nacional de Desarrollo (CND) y de la prestación de servicios (capacitación, etc.), aspecto valorado muy positivamente; y (v) sin perjuicio de lo anterior, el diseño no previó mecanismos de orientación y focalización de usuarios hacia sus mejores opciones objetivas, a efectos de aumentar las posibilidades de reinserción.
- 2.38 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). Al 31 de mayo de 1999 han recibido asesoramiento y capacitación para su reinserción empresarial o laboral, un total de 3.360 funcionarios. De estos funcionarios, 3.127 (93%) ya recibieron los incentivos monetarios para el retiro. 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. El Programa ha realizado también un seguimiento de los egresados del sistema. Los resultados indican que la reinserción efectiva ha alcanzado valores significativos del orden del 90%.
- 2.39 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.06 (f).
- 2.40 **Cláusula 3.06 (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.*

- 2.41 Cumplida. El sistema de evaluación de la gestión pública tiene como objetivo final la implantación en la Administración Central de un sistema de gestión por resultados, expresados en el Presupuesto Nacional, un sistema de información que genere los datos para los indicadores pertinentes y el cambio en la cultura de trabajo, transformando a la gestión pública de una gestión burocrática en una gestión por resultados orientada al ciudadano.
- 2.42 La documentación remitida por la OPP incluye informes que reportan la ejecución del plan piloto, la evaluación externa del mismo y una propuesta de su extensión al resto de la administración. Los informes presentados por la OPP describen el plan piloto para mejorar el control de la gestión pública que fue implantado en las unidades ejecutoras, entre febrero y julio de 1999, y evaluado en julio y agosto del presente año. Las Unidades Ejecutoras participantes son: la Dirección Nacional de Vialidad y la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la Dirección Nacional de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Dirección de Servicios Agrícolas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y la División de Sanidad Militar del Ministerio de Defensa Nacional. El plan incluyó la definición de resultados esperados de la gestión e indicadores para verificar el logro de los mismos, así como desarrollo de un sistema informático de apoyo.
- 2.43 El Programa de Evaluación de la Gestión Pública desarrolló dos productos principales: (i) el Sistema de Evaluación de Gestión, el cual fue utilizado como base para la rendición de cuentas del Presupuesto Nacional en 19 incisos y 118 Unidades Ejecutoras; y el Sistema Interno de Gestión Pública (SIG), el cual fue implantado en cinco Unidades Ejecutoras de cuatro Incisos. El Plan Piloto de Mejora de la Gestión Pública permitió validar la metodología utilizada, desarrollar sistemas de información para mejorar la toma de decisiones, e identificar áreas de responsabilidad para la gestión.
- 2.44 El plan de extensión propuesto por la OPP contiene tres niveles diferenciados de profundidad y cobertura. En primer lugar, preparar la Ley de Presupuesto Nacional 2000-2004 bajo la modalidad de resultados, ligado con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), cubriendo todos los Incisos del Presupuesto Nacional; segundo, implantar el SIG en todas las Unidades Ejecutoras de la Administración Central en base al uso de la metodología del Plan Piloto; y tercero, desarrollar e implantar un Sistema de Compromisos de Gestión para articular la planificación y ejecución del Presupuesto con la gestión pública.
- 2.45 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.06 (g).
- 2.46 **Cláusula 3.06 (h).** *El diseño realizado y el plan piloto iniciado sobre las mejoras en los servicios de atención al usuario.*
- 2.47 Cumplida. OPP ha presentado información que incluye un informe sobre el diseño del plan piloto de mejora de la atención al usuario y una certificación de inicio del referido plan. En

relación con el diseño del plan piloto, el informe describe las actividades a realizar de carácter general en la administración y específico en ciertas unidades ejecutoras para mejoras en difusión, acceso y atención. En cuanto al inicio del plan, se presentaron los convenios firmados con 9 unidades ejecutoras o incisos, así como informes de avance de ejecución del plan. El plan piloto comprendió acciones en la Dirección Nacional de Vialidad del MTOP, la Dirección General Impositiva y la Dirección General de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio Público o Fiscalía y el Registro de Estado Civil del Ministerio de Educación y Cultura, el Hospital Pereira Rossell del Ministerio de Salud Pública, la Dirección Nacional de Identificación Civil del Ministerio del Interior, la División Sanidad Militar del Ministerio de Defensa Nacional, y los centros de información turística del Ministerio de Turismo.

- 2.48 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.06 (h).
- 2.49 **Cláusula 3.06 (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).*
- 2.50 Cumplida. El Contador General de la Nación presentó¹¹, conjuntamente con la Rendición de Cuentas de la ejecución del Presupuesto de 1998, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213 de la Constitución de la República, un Proyecto de Ley que modifica las leyes de Presupuesto quinquenales (15.903 de 1987 y 16.736 de 1996), que incluyen el Texto Ordenado de Administración Financiera (TOCAF). Posteriormente, la comisión fiscalizadora del Parlamento responsable de su revisión, la presentó al plenario de la Cámara de Diputados el 16 de agosto de 1999 para su trámite legislativo.
- 2.51 La legislación propuesta comprende normas relativas a los sistemas de presupuesto, de tesorería y de contabilidad, e incorpora dos aspectos particularmente importantes en términos del proceso de la reforma del estado: (i) se reemplaza el criterio de contabilidad de caja por “devengado”, lo que permite incluir en las cuentas públicas las deudas efectivamente contraídas al cierre del período; y (ii) se racionaliza la administración de los recursos fiscales al crearse la Cuenta Unica de la Tesorería General de la Nación.
- 2.52 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.06 (i).
- 2.53 **Cláusula 3.06 (j).** *Evidencia de que el inventario de terrenos, oficinas y vehículos a disposición de la Administración Central ha sido realizado.*
- 2.54 Cumplida. El Programa de Reforma del Estado en Uruguay ha incluido 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

¹¹ Carta del 30 de junio del 1999 de Cr. Luis A. Zunini Andrioli, Contador General de la Nación al Lic. Hugo Fernández Faingold, Presidente de La Asamblea General.

- misimos. Con este propósito, el gobierno contrató a una firma consultora para la elaboración de un inventario de terrenos, oficinas y vehículos pertenecientes a la Administración Central, con el fin de revisar y elaborar una propuesta para su racionalización. Este inventario fue concluido en abril de 1999, aprobado por el CEPRE el 7 de agosto de 1999, y aceptado por el Banco el 13 de agosto de 1999¹².
- 2.55 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.06 (j).
- 2.56 **Cláusula 3.06 (k).** *Evidencia de que se han identificado los inmuebles imprescindibles para las funciones públicas consideradas sustantivas y definido el destino de los inmuebles que se encuentren a disposición de la Administración Central y que sean considerados prescindibles.*
- 2.57 Cumplida. La documentación presentada al Banco por el ejecutor incluye el informe de la firma consultora que efectuó el inventario de inmuebles y vehículos, la base de datos correspondiente, y un proyecto de Decreto que define el destino de los inmuebles clasificados como prescindibles. El informe, aprobado por el CEPRE, presenta recomendaciones sobre clasificación de inmuebles y destino de aquellos considerados como prescindibles, la valuación de los mismos, y recomendaciones para una mejor gestión de la flota de vehículos. En el informe se identificaron un total de 2.683 bienes inmuebles, de los cuales 2.089 son considerados necesarios para el cumplimiento de las funciones del Estado y 594 considerados prescindibles. El valor estimado de estos últimos, a precios de mercado, es de US\$27,2 millones. Igualmente, se identificaron 4.731 vehículos de propiedad de la Administración Central, de los cuales 1.374 fueron considerados prescindibles y valuados en US\$4,1 millones.
- 2.58 El proyecto de Decreto define los inmuebles prescindibles de acuerdo con la propuesta de la firma consultora, autoriza su enajenación y prevé el criterio para el uso de los recursos liberados. De acuerdo a este criterio, el 75% se destina a proyectos, aprobados por el CEPRE, de mejora de la atención de usuarios; y el 25% restante se le asigna al Ministerio correspondiente para su uso en proyectos de inversión.
- 2.59 Por lo expuesto, la documentación presentada al Banco constituye evidencia suficiente del cumplimiento de la cláusula 3.06 (k).

III. CONCLUSIONES

- 3.1 Con base en la documentación presentada por el Prestatario y el análisis realizado por el Equipo de Proyecto, la Administración ha concluido que, salvo la dispensa por cumplimiento parcial solicitada para la cláusula 3.06 inciso (e), el Gobierno de la República Oriental del Uruguay ha cumplido satisfactoriamente con todas las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo para el Programa de Reforma del Estado, requeridas para el

¹² Ayuda Memoria Misión de Supervisión de Programa Sectorial de Reforma del Estado (Préstamo 995/OC-UR).

desembolso del tercer tramo del Financiamiento. Por ello, la Administración recomienda al Directorio Ejecutivo aprobar el desembolso de los fondos correspondientes al tercer tramo del Financiamiento.