

## DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

### I. INFORMACIÓN BÁSICA

<b>País/Región:</b>	Uruguay (CSC)
<b>Nombre:</b>	Fortalecimiento Fiscal del Departamento de Montevideo
<b>Número de proyecto:</b>	UR-T1096
<b>Equipo:</b>	Emilio Pineda (FMM/CUR) Jefe de Equipo; Jorge Kaufmann (IFD/ICS); Roberto Fernández (ICS/CUR); Verónica Adler (FMM/CUR); Javier Cayo (LEG/SGO); Miguel Baruzze (CSC/CUR); David Salazar (FMP/CUR); Pablo Puente (FMP/CUR); y Marina Massini (IFD/FMM).
<b>Tipo:</b>	Apoyo al cliente
<b>Fecha del TC Abstracto:</b>	26 de febrero
<b>Beneficiario:</b>	Intendencia Municipal de Montevideo
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Intendencia Municipal de Montevideo
<b>Solicitud de CT:</b>	<a href="#">Carta de no objeción del país</a>
<b>IDB (PRODEV):</b>	US\$445.000
<b>Contraparte:</b>	US\$ 45.000
<b>Total:</b>	US\$490.000
<b>Período de ejecución:</b>	24 meses
<b>Período de desembolsos:</b>	36 meses
<b>Fecha de inicio:</b>	Junio 30, 2013
<b>Tipo de consultoría:</b>	Firmas consultoras y consultores individuales
<b>Unidad de preparación:</b>	FMM/CUR
<b>Unidad responsable por desembolsos:</b>	FMM/CUR
<b>Incluida en Estrategia de País:</b>	Sí (GN-2626)
<b>Sector prioritario del GCI-9:</b>	Instituciones para el crecimiento y bienestar social, fortalecimiento institucional a nivel nacional y sub-nacional.
<b>Incluida en el CPD:</b>	Sí

### II. JUSTIFICACIÓN

- 2.1 En 2011 se eligió a la ciudad de Montevideo para participar de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES). Esta iniciativa tiene por objetivo desarrollar instrumentos que permitan diagnosticar y actuar de manera integral sobre los problemas prioritarios de sostenibilidad (incluyendo temas fiscales) que afectan a las ciudades. Como resultado del trabajo realizado y, en línea con la metodología de ICES, se identificaron áreas prioritarias para mejorar el ejercicio presupuestario, en específico en lo referente a la gestión por resultados<sup>1</sup>. En este

---

<sup>1</sup> Para más información ver el Plan de Acción de Montevideo Sostenible incluido como Anexo V.

marco, se realizó un diagnóstico pormenorizado de las áreas consideradas prioritarias en términos de mejoramiento de la gestión. Para ello se utilizó la metodología del Sistema de Evaluación PRODEV-Subnacional (SEP-SN)<sup>2</sup>.

- 2.2 De la información recopilada por este diagnóstico se desprende que la presupuestación por resultados es una de las áreas más débiles de la gestión fiscal municipal<sup>3</sup>. Dentro de las principales causas de esta debilidad está el hecho que si bien el presupuesto está clasificado en base a programas, éstos se confunden con las dependencias de la estructura de la organización debido a que los Sistemas de Administración Financiera (SAF) carecen de las especificaciones necesarias para organizar el presupuesto por objetivos. El actual sistema se implantó en los 90s e impide una efectiva planeación financiera y la conducción de un presupuesto basado en programas que permita la medición y evaluación de los servicios brindados por la intendencia<sup>4</sup>.
- 2.3 Dentro de las debilidades detectadas por el SEP-SN, también resalta el poco desarrollo de las áreas de monitoreo y evaluación de la gestión presupuestaria en su conjunto. La primera debilidad se constata a nivel de sistemas de información, donde no existe un sistema informático que recoja información sobre la producción de bienes y obras, y prestación de servicios, ni sobre cumplimiento de objetivos. Tampoco existe un sistema de seguimiento de la gestión presupuestaria del gobierno departamental. Se ha avanzado con la aplicación de 24 Compromisos de Gestión que alcanzan a 31 dependencias y comprenden a 1.622 funcionarios, pero no se ha implementado un sistema de indicadores de desempeño<sup>5</sup>. Finalmente, en lo que respecta a la evaluación de la gestión de la Intendencia de Montevideo, no existe una unidad gubernamental a cargo de las evaluaciones de los resultados (efectos, impactos) de las instituciones, programas y proyectos, ni existen normas técnicas para tal fin, ni recursos físicos y financieros para realizarlas<sup>6</sup>.
- 2.4 El Plan de Desarrollo de la Intendencia señala como una de sus prioridades el fortalecimiento de los servicios a la ciudadanía. Esta es un área en la que en el pasado se han logrado algunos avances particularmente en la estandarización de

---

<sup>2</sup> El resumen del diagnóstico se encuentra en el Anexo VI.

<sup>3</sup> Ver Anexo VI.

<sup>4</sup> Los dos principales sistemas que sirven de apoyo para la administración y gestión de recursos materiales y financieros son: el Sistema de Abastecimientos (SIAB) y el Sistema Económico Financiero (SEFI). Estos sistemas fueron desarrollados en 1997 (SIAB) y 1998 (SEFI).

<sup>5</sup> Los compromisos de gestión son un incipiente sistema de indicadores de desempeño donde los funcionarios involucrados pueden acceder a un pago variable sujeto a que cumplan con ciertos indicadores de desempeño. Aun cuando estos compromisos son un paso adelante se aplican a menos del 20% de los funcionarios totales de la Intendencia y no influyen las asignaciones presupuestales. El Modelo, creado por Resolución de la Intendencia de Montevideo N° 3916/11, es un amplio margen de regulación que contiene los principios generales aplicables a todos los compromisos de gestión de la Intendencia de Montevideo. Las bases conceptuales que sustentan el mismo son: planificación operativa anual, el involucramiento colectivo y participación de todos los funcionarios y representantes sindicales, el acceso a la información a través de herramientas de comunicación para todos los funcionarios y a la ciudadanía en general, seguimiento y evaluación permanente, instancias de auditoría que garanticen la integridad y completitud de los datos y equidad retributiva, en la medida que supone un monto a pagar variable según cumplimiento, con un máximo de US\$11.523 nominales por cuatrimestre a valores de abril de 2013.

<sup>6</sup> Ver informe Anexo VI.

los trámites y servicios brindados en los Centros Comunes Zonales (CCZ) como parte de los esfuerzos de descentralización<sup>7</sup>. Sin embargo, ésta es un área en que se han diagnosticado -en términos globales- significativos retos de gestión y seguimiento. Dentro de los principales retos detectados por la Intendencia de Montevideo (IM) se encuentran: (i) desarticulación de los distintos esfuerzos de atención ciudadana; (ii) debilidades de coordinación entre los servicios brindados por los municipios y las unidades centrales; (iii) fragmentación en los puntos de atención donde la resolución y la atención son separados; y (iv) falta de atención presencial<sup>8</sup>.

### III. OBJETIVO Y COMPONENTES

- 3.1 **Objetivo.** El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es contribuir con la IM en la implementación de un presupuesto basado en resultados y en la mejora en los servicios de atención ciudadana a través del diseño y establecimiento de un plan de implementación de: (i) un nuevo sistema de administración financiera; (ii) un programa integral para fortalecer los servicios de atención ciudadana; y (iii) un programa para el fortalecimiento del monitoreo y seguimiento de la gestión.
- 3.2 **Componentes.** La CT tendrá los siguientes componentes: Componente 1. Sistema de Administración Financiera; Componente 2. Fortalecimiento de la Atención Ciudadana; y Componente 3. Fortalecimiento del Monitoreo de la Gestión.
- 3.3 Esta operación se encuentra alineada con las prioridades sectoriales acordadas por el Banco y el país en la EBP (GN-2626), a través de los pilares de Gestión y finanzas públicas (EBP, capítulo III, sección I) y en Desarrollo urbano (EBP, capítulo III, sección J) previstos en la matriz de resultados de la referida estrategia.

### IV. ACTIVIDADES, COMPONENTES, COSTOS Y RESULTADOS ESPERADOS

#### A. Componente 1. Sistema de Administración Financiera (US\$115.000)

- 4.1 Se financiará la contratación de servicios de consultoría para la elaboración de una propuesta que permita mejorar la calidad e integración del SAF (módulos de gestión presupuestaria, financiera y de tesorería), con el fin de garantizar la generación de información estadística, administrativa y financiera que responda a las necesidades del Departamento de Recursos Financieros y otros usuarios y que permita una gestión por resultados. La información deberá ser oportuna y de fácil acceso para medir la gestión por resultados y asegurar la transparencia

---

<sup>7</sup> Con el apoyo del préstamo 1425/OC-UR, se analizaron en detalle 20 trámites prioritarios ofrecidos en los CCZ y se rediseñaron los 38 procesos involucrados. Adicionalmente se realizaron adecuaciones físicas a la infraestructura de los CCZ.

<sup>8</sup> Ver los documentos producto del préstamo 1425/OC-UR: Informe Final del Diseño detallado de procesos en los Servicios Centros Comunes y Entendimiento del imperativo del ciudadano.

presupuestaria. Adicionalmente el SAF deberá permitir la descentralización de trámites, operaciones de registro y ser compatible con el Sistema Integral de Administración Financiera nacional.

- 4.2 La propuesta se basará en un diagnóstico detallado de los sistemas informáticos existentes, (SIAB, SEFI y conexos), contemplando su eficiencia, integración, amigabilidad, disponibilidad y posibilidad de actualización. Asimismo, dicho relevamiento comprenderá todos los otros procedimientos abarcados por el SAF (elaboración de presupuesto, operativa contable, manejo de dinero y otros valores, inventario de activo fijo, etc.). El diagnóstico también identificará las relaciones entre los sistemas y los usuarios mediante la identificación y análisis crítico de la actual distribución de áreas propietarias, responsables y usuarias de los sistemas, así como la participación de los usuarios en la definición de sus especificaciones.
- 4.3 La propuesta definirá un modelo conceptual y los lineamientos de los sistemas informáticos a desarrollar incluyendo la arquitectura informática, *software*, modelo de desarrollo de los sistemas y *hardware*. La propuesta definirá con detalle un Plan de Acción que incluya los costos de las inversiones necesarias, cronograma y responsables.

**B. Componente 2. Gestión de programas y proyectos. Fortalecimiento de la atención ciudadana (US\$240.000)**

- 4.4 El objetivo de este componente es diseñar un programa integral que mejore los servicios de atención a los ciudadanos prestados por la Intendencia de Montevideo. Dentro de las áreas a ser abordadas por el programa se incluirán: (i) diagnóstico detallado de los actuales esfuerzos de atención ciudadana y propuestas para mejorar su integración y sinergias; (ii) diagnóstico detallado de las necesidades de ampliación, dotación y readecuación de la infraestructura de servicios presenciales; (iii) mejoramiento y diversificación del acceso a los servicios a través de la *Web* y *call centers*; (iv) racionalización y minimización de los distintos trámites; (v) propuesta de un sistema de monitoreo de Atención Ciudadana; y (vi) fortalecimiento de los servicios brindados por los municipios como un medio para facilitar la relación del ciudadano con la administración.

**C. Componente 3. Fortalecimiento del monitoreo de la gestión (US\$115.000)**

- 4.5 Para este componente se financiará: (i) servicios de consultoría para la evaluación del funcionamiento de los Compromisos de Gestión y recomendaciones de mejoras; (ii) reportes que contribuyan en la institucionalización de los Compromisos de Gestión que contemplen entre otros aspectos la evaluación de funcionamiento de los Compromisos de Gestión, la cultura organizacional así como el impacto que podría generar un cambio de gobierno o dirección; (iii) servicios de consultoría que realicen el mapeo de procesos claves en al menos 4 dependencias y realicen recomendaciones de mejoras concretas y medibles para mejorar la operativa en las distintas dependencias de la Administración; (iv) adquisición de equipamiento informático que posibilite la realización del

trabajo de campo que implica la formulación, seguimiento y evaluación de los Compromisos de Gestión de forma participativa y en los lugares de trabajo de las personas involucradas en los mismos; y (v) servicios de consultoría que elaboren una estrategia de comunicación que apoye la difusión de los productos y resultados desarrollados en el marco de la CT.

## D. Costos

- 4.6 **Costos y financiamiento.** La CT tiene un costo total de US\$490.000, de los cuales un total de US\$445.000 corresponden al financiamiento del Banco y US\$45.000 corresponden a recursos de la contrapartida en especie (tiempo parcial de funcionarios públicos asignados al proyecto). El detalle del plan de adquisiciones se presenta en el Anexo III.

**Cuadro 4.1. Costos estimados (en US\$)**

Categoría	BID	Contrapartida	Total
<b>Componente 1.</b> Sistema de Administración Financiera (SAF)	100.000	15.000	115.000
<b>Componente 2.</b> Fortalecimiento Atención Ciudadana	225.000	15.000	240.000
<b>Componente 3.</b> Fortalecimiento del Monitoreo de la Gestión	100.000	15.000	115.000
Evaluación y Auditoría	20.000	0	20.000
<b>Total</b>	<b>445.000</b>	<b>45.000</b>	<b>490.000</b>

## E. Resultados esperados y monitoreo

- 4.7 El resultado esperado de la ejecución de la CT es que se presente a la Junta Departamental propuestas detalladas para implementar: (i) un nuevo SAF y sistema de monitoreo que permita una gestión por resultados; (ii) un programa integral de atención ciudadana; y (iii) la institucionalización de los Compromisos de Gestión.
- 4.8 La IM, a través de la figura del coordinador, deberá presentar informes semestrales de progreso en la implementación de la CT. Durante el periodo de implementación el Banco podrá requerir que dichos informes incluyendo los estados financieros, sean auditados por auditores externos aceptables para el Banco. Los tipos de informes, plazos y atributos de presentación de dichos informes auditados se harán conforme con la Política de Gestión Financiera de Proyectos del Banco. También deberá presentarse un reporte final que recoja los principales resultados alcanzados y lecciones aprendidas.

**Cuadro 4.2. Matriz de resultados**

Indicadores de Resultado-Producto	Línea de Base	Valor Meta
<b>INDICADORES DE RESULTADO</b>		
La propuesta de mejora del SAF es presentada al Gabinete Departamental.	0	1
La propuesta de mejora de la Atención Ciudadana es presentada al Gabinete Departamental.	0	1
La propuesta para la mejora y la institucionalización de los mecanismos	0	1

de gestión es presentada al Gabinete Departamental.		
<b>INDICADORES DE PRODUCTO</b>		
Estudio de Sistema de Administración Financiera (SAF)	0	1
Estudio de Atención Ciudadana	0	1
Estudio de Mejora en los Compromisos de Gestión	0	1

Nota: Todos los estudios incluyen recomendaciones, que son la base para las propuestas de mejoras en los sistemas de gestión respectivos.

## V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA PARA LA EJECUCIÓN

- 5.1 La CT será ejecutada por la IM, a través de un equipo técnico dependiente de su Departamento de Recursos Financieros y designado para este fin por resolución de la Intendencia<sup>9</sup>. Este equipo técnico estará encabezado por un coordinador y estará integrado por funcionarios de todas las áreas del gobierno municipal involucradas en la ICES a saber: Departamento de Recursos Financieros y Departamento de Gestión Humana y Recursos Materiales. El coordinador tendrá como funciones: (i) ser el interlocutor ante el Banco en todos los aspectos inherentes a la CT; (ii) coordinar y articular las acciones de los distintos componentes; (iii) llevar adelante las contrataciones que el programa demande; (iv) ser la contraparte de la auditoría del programa; y (v) ser el responsable de la supervisión financiera de la ejecución de la operación.
- 5.2 El equipo técnico, tendrá las siguientes funciones bajo su área de incumbencia: (i) actuar como contrapartida de los equipos de consultoría contratados para realizar los estudios; (ii) participar de los comités de selección de los trabajos; (iii) realizar el seguimiento de los trabajos de consultoría; (iv) proponer ajustes que considere necesarios para el mejor desarrollo de los trabajos; y (v) participar de las reuniones de coordinación.
- 5.3 Los productos de los servicios de consultoría serán los diagnósticos y propuestas de mejora detallados anteriormente.

## VI. RIESGOS DEL PROYECTO

- 6.1 El principal riesgo asociado a la ejecución de la CT es que las mejoras en las prácticas de gestión de programas y proyectos, y seguimiento y evaluación requieren de cambios en la cultura organizacional que pueden enfrentar resistencias. Adicionalmente, cambios en el SAF nacional pueden retrasar la modernización del SAF en Montevideo. Para mitigar estos riesgos, se contratarán servicios de consultoría que elaboren una estrategia de difusión de los resultados y productos de la CT.
- 6.2 Con el objetivo de fortalecer la sostenibilidad, durante la realización de los estudios, se efectuarán talleres de trabajo con el personal técnico local, para la

<sup>9</sup> El Departamento de Recursos Financieros tiene experiencias previas en la implementación de Cooperaciones Técnicas del Banco, la más reciente con la UR-T1098.

transferencia de conocimientos y tecnologías, dirigido principalmente a los funcionarios de la IM.

## **VII. ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL**

- 7.1 Por su naturaleza, los componentes financiados en esta operación no tendrán impactos ambientales o sociales negativos. Esta CT recibe la clasificación C pues se trata de contratación de servicios de consultoría.

### **ANEXOS**

Anexo I:	Carta de No Objeción	<a href="#">IDBDocs#37428036</a>
Anexo II:	Términos de Referencia	<a href="#">IDBDocs#37770651</a>
Anexo III:	Plan de Adquisiciones	<a href="#">IDBDocs#37770883</a>

### **ENLACES ELECTRÓNICOS**

Enlace 1:	Filtros de Salvaguardas	<a href="#">IDBDocs#37770898</a>
Enlace 2:	Plan de Acción de Montevideo	<a href="#">IDBDocs#37789660</a>
Enlace 3:	Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)	<a href="#">IDBDocs#37789647</a>


# FORTALECIMIENTO FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO

UR-T1096

## CERTIFICACIÓN

La Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (ORP/GCM) certifica que la suma de US\$445.000 proveniente de capital ordinario PRODEV subcuenta B, está disponible para el financiamiento del proyecto propuesto en la presente operación.

Jane  
06/13/13



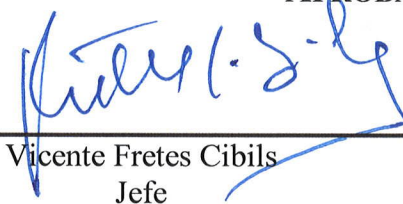
Sonia M. Rivera  
Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

06/14/2013  
Fecha

## APROBACIÓN

Aprobado:



Vicente Fretes Cibils  
Jefe

División de Gestión Fiscal y Municipal  
IFD/FMM

6/14/2013  
Fecha