

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **URUGUAY**

# **PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO**

**(UR-0139)**

## **PROPUESTA DE PRESTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Francisco Mejía (RE1/SC1) Jefe de Equipo; Arcindo Santos (RE1/SO1); Marcio Cárcel (RE1/SC1); Koldo Echebarría (SDS/SCS); Orlando Hernández (COF/CUR); Carlos Sampaio (LEG); Pilar Yelicié (RE1/SC1), Fernando Grafe, Gabriel Oddone , y Luciana Pimentel (consultores).

## INDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

#### I. MARCO DE REFERENCIA

A.	Introducción .....	1
B.	Los principales retos de la gestión en la Intendencia Municipal de Montevideo .....	1
1.	La planificación en la Intendencia Municipal de Montevideo .....	1
2.	Los principales servicios de la Intendencia Municipal de Montevideo.....	2
3.	Los recursos humanos en la Intendencia Municipal de Montevideo.....	6
4.	La administración fiscal en la IMM.....	7
5.	Síntesis.....	10
C.	Estrategia del Programa .....	11
D.	Estrategia y experiencia del Banco .....	11
E.	Lecciones aprendidas .....	12

#### II. EL PROGRAMA..... 15

A.	Objetivos y descripción .....	15
B.	Indicadores de seguimiento .....	15
C.	Estructura del Programa.....	16
1.	Fortalecimiento de los sistemas de gestión “horizontales” – Gestión estratégica .....	17
2.	Reorganización de procesos de alto impacto ciudadano .....	18
3.	Gestión de recursos humanos .....	21
4.	Gestión de recursos fiscales municipales .....	23
D.	Costo y financiamiento .....	24

#### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA ..... 25

A.	Prestatario y organismo ejecutor.....	25
B.	Organización para la administración del Programa .....	25
1.	Marco general .....	25
2.	Supervisión del Programa.....	26
3.	Coordinación general administrativa del Programa .....	26
4.	Organización de la ejecución de los proyectos.....	28
5.	Instancias de difusión del Programa .....	31
C.	Adquisición de bienes y servicios.....	31
D.	Desembolsos y Fondo Rotatorio.....	32
E.	Período de ejecución y calendario de desembolsos .....	32
F.	Contabilidad y Auditoría .....	32
G.	Evaluación Ex-post.....	32
H.	Reconocimiento de gastos .....	32
I.	Seguimiento y evaluación.....	33
J.	Estado de Preparación.....	33

IV.	FACTIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL .....	34
A.	Viabilidad técnica e institucional.....	34
B.	Factibilidad ambiental y social .....	34
C.	Beneficios .....	36
D.	Riesgos.....	36

**ANEXOS**

ANEXO II-1	Marco Lógico del Programa.
ANEXO III - 1	Plan de Adquisiciones

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADEOM	Asociación de Empleados y Obreros Municipales
ADEP	Asociación de Empleados Profesionales
AFACH	Asociación de Funcionarios de los Casinos y Hoteles
CCRM	Comisión Coordinadora de la Reforma Municipal
CCZ	Centro Comunales Zonales
FPP	Facilidad de Preparación de Proyectos
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
POA	Plan Operativo Anual
SEFI	Sistema Económico Financiero
SIR	Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones
SRH	Sistema de Recursos Humanos
TGM	Tasa General Municipal
UCP	Unidad de Coordinación del Programa
UCPM	Unidad Central de Planificación Municipal



## URUGUAY

### PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE JULIO DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>2,816,073</b>	
DESEMBOLSADO	2,166,914	76.9%
POR DESEMBOLSAR	649,159	23.1%
CANCELADO	250,069	8.9%
AMORTIZADO	659,525	23.4%
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	2,670,158	94.8%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	104,079	3.7%
OTROS FONDOS	41,836	1.5%
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>1,507,389</b>	
CAPITAL ORDINARIO	1,475,458	97.9%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	31,931	2.1%
OTROS FONDOS	0	0.0%
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	277,841	9.9%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	433,805	15.4%
ENERGÍA	116,462	4.1%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	328,343	11.7%
EDUCACIÓN	146,337	5.2%
SALUD Y SANEAMIENTO	397,654	14.1%
MEDIO AMBIENTE	0	0.0%
DESARROLLO URBANO	269,110	9.6%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	85,280	3.0%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	644,654	22.9%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	8,940	0.3%
PREINVERSIÓN Y OTROS	107,646	3.8%

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



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## Uruguay

### Programa Tentativo de Préstamos

**2002**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
UR0136	Programa Global Financiamiento Multisectorial	180.0	APROBADO
UR0151	Programa de Protección y Sustentabilidad Social	500.0	APROBADO
UR0139	CTR Mejoramiento de la Gestión Municipal IMM	3.0	
UR0134	Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo	40.0	
*UR0142	Puerto de M'bopicua	13.6	
<b>Total - A : 5 Proyectos</b>		<b>736.6</b>	
*UR0148	Puerto de Montevideo	12.2	
<b>Total - B : 1 Proyectos</b>		<b>12.2</b>	
<b>TOTAL 2002 : 6 Proyectos</b>		<b>748.8</b>	

**2003**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
UR0150	Programa Sectorial Financiero	200.0	
<b>Total - A : 1 Proyectos</b>		<b>200.0</b>	
UR0131	Desarrollo y Gestión Municipal	70.0	
UR0135	Infraestructura Vial	160.0	
UR0147	Fortalecimiento Administrativo Poder Legislativo	3.9	
UR0141	Programa Desarrollo Ganadero	32.0	
<b>Total - B : 4 Proyectos</b>		<b>265.9</b>	
<b>TOTAL - 2003 : 5 Proyectos</b>		<b>465.9</b>	
<b>Total Sector Privado 2002 - 2003</b>		<b>25.8</b>	
<b>Total Programa Regular 2002 - 2003</b>		<b>1,188.9</b>	

**\* Proyectos del Sector Privado**



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
*Unidad de Información Operacional*

# URUGUAY

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE JULIO DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
Before 1996	2	99,000	91,621	92.55%
1996 - 1997	6	442,900	355,435	80.25%
1998 - 1999	5	309,900	188,830	60.93%
2000 - 2001	7	347,425	144,951	41.72%
2002	1	180,000	90,000	50.00%
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>\$1,379,225</b>	<b>\$870,837</b>	<b>63.14%</b>

\* Cifras netas de cancelaciones. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.



# PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO

(UR-0139)

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Prestatario:</b>	República Oriental del Uruguay		
<b>Agencia ejecutora:</b>	Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)		
<b>Monto y fuente: (miles)</b>	BID: (OC)	US\$	3.000
	Local:	US\$	<u>1.225</u>
	Total:	US\$	4.225
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo Amortización:	20	Años
	Período de Gracia:	4	Años
	Desembolso (plazo máximo):	42	Meses
	Tasa de Interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1.00	%
	Comisión de crédito:	0.75	%
	Moneda:	Dólares estadounidenses de la Facilidad Unimonetaria	
<b>Objetivos:</b>	<p>El objetivo principal del Programa se orienta a la modernización de la IMM, con el propósito de alcanzar niveles superiores en la calidad de los servicios que se brindan a la comunidad. Para alcanzar este objetivo, el Programa prevé el apoyo a los niveles estratégicos y operativos de la IMM, a través del perfeccionamiento de los mecanismos administrativos, fiscales y tecnológicos, así como de los procesos de alto impacto sobre los ciudadanos. De forma específica, el programa estará dirigido a: (i) aumentar la capacidad del IMM en materia de planeamiento, organización y evaluación gerencial; (ii) mejorar la calidad de los servicios prestados a la población; (iii) mejorar la calidad de la gestión del IMM a través de la formación de los funcionarios y la implantación de un sistema de remuneraciones por desempeño; y (iv) fortalecer la administración fiscal del gobierno municipal</p>		
<b>Descripción:</b>	<p>El Programa comprenderá cuatro componentes: (i) fortalecimiento de los sistemas de gestión horizontales; (ii) reorganización de procesos de alto impacto ciudadano; (iii) mejora de la gestión de los recursos humanos; y (iv) gestión fiscal municipal.</p> <p>El componente de <b>fortalecimiento de los sistemas de gestión horizontales</b> tiene por objeto otorgarle al Programa un necesario grado de generalidad y horizontalidad, que aliente metodologías y procesos de carácter corporativo, por lo que se implantarán: (i) un sistema de gestión estratégica; (ii) sistemas de indicadores de gestión; (iii) una estrategia de “administración electrónica” (e-</p>		

government). En el área de gestión estratégica transversal, se implantará un sistema que permitirá incorporar la realización periódica de un diagnóstico y una programación de actividades para un horizonte temporal a mediano plazo. Con la puesta en marcha de un sistema de indicadores de gestión se generará información relevante y confiable para la evaluación de la gestión tanto para los niveles estratégico y gerencial como para la propia ciudadanía. Finalmente, en el área de Tecnología de la Información el Programa estará dirigido al desarrollo e implantación de una estrategia en el área de comunicaciones y de una estrategia de Administración Electrónica (e-government).

El componente de **reorganización de procesos de alto impacto** reúne un conjunto de actuaciones cuyo objetivo común es racionalizar la gestión de procesos administrativos que afectan a gran número de ciudadanos y que tienen una incidencia especial en la calidad de vida de la población de la ciudad. Con esta finalidad el Programa apoyará en estos esfuerzos de racionalización en tres áreas específicas: el fortalecimiento de la descentralización, la racionalización de los servicios de limpieza municipales y la racionalización de la gestión territorial. En el área de descentralización se busca fortalecer la capacidad de la IMM para realizar una atención descentralizada de procesos administrativos y prestación de servicios que afectan a un gran número de ciudadanos. En el área de limpieza se busca fortalecer la capacidad de gestión y operación de este servicio, a través de la adopción y utilización de nuevas tecnologías en los aspectos logísticos de la recolección y áreas complementarias. En el área de racionalización de procesos en Gestión Territorial el Programa acometerá reformas que comprenderán a servicios de diversa ubicación institucional cuyo denominador es su participación en la regulación del uso del suelo.

En el componente de **gestión de recursos humanos**, el Programa aportará la formación para el desarrollo gerencial de los puestos de conducción, la capacitación para la actualización de competencias, la capacitación para la reconversión de funcionarios a nuevos puestos, el diseño y aplicación selectiva de un sistema de remuneraciones vinculadas a resultados, y el mejoramiento de la interlocución con los actores sociales, principalmente con el gremio.

El componente de **gestión de recursos fiscales municipales** procurará consolidarse en algunas áreas específicas, profundizando un proceso actualmente en curso en la IMM que cuenta con un alto nivel de avance orientado al fortalecimiento de la gestión fiscal y financiera de la IMM. El apoyo a la IMM se concentrará en crear instrumentos y sistemas para la gestión y el control de los ingresos

y de la información económico-financiera, para rendición de cuentas a los agentes externos. En el área de ingresos, se apoyará la reestructuración de los servicios responsables de la gestión de los ingresos municipales. Con respecto al fortalecimiento del área financiera, se apoyarán diversas actuaciones entre las que se destacan: la realización de ajustes en el sistema de contabilidad patrimonial; el control de los activos fijos, el desarrollo y la instalación del sistema de compras por importación; la definición los contenidos y la periodicidad de los informes económico-financieros automatizados.

**Estrategia del Banco en el país y sector:**

En armonía con la política económica del Gobierno Nacional y con la Octava Reposición de Recursos, la Estrategia del Banco en Uruguay, tiene como objetivo central apoyar los programas de desarrollo y las políticas del gobierno para el quinquenio 2000-2004, orientadas a lograr un crecimiento sostenido con estabilidad que permita mejorar la equidad social. En este contexto, la Estrategia del Banco se concentrará en tres áreas. En el área de **competitividad e integración regional**, el Banco apoyará las iniciativas que aumenten la competitividad y la inversión privada, sobre la base de una producción orientada a la exportación y sustentada en sus ventajas comparativas y la incorporación de modernas tecnologías. En el área de **Modernización del Estado y gobernabilidad**, el Banco apoyará el proceso de transformación del Estado destinado a reducir su peso en la economía; aumentar su eficiencia y eficacia, racionalizar y focalizar su intervención; y disminuir su incidencia en la producción nacional de bienes y servicios. En el área de **Bienestar y equidad social** se buscará el incremento de la equidad y la incorporación de los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo y a una mejor calidad de vida.

**Revisión social y ambiental:**

No se prevén impactos ambientales ni sociales adversos derivados de la ejecución del programa. Al contrario, el Programa tendrá beneficios sociales significativos al promover una mejoría de los servicios prestados por la Intendencia y el desarrollo del capital humano para la mejora de la productividad y el bienestar. Los esfuerzos que se harán en el sector de limpieza pública contribuirán a mejorar las condiciones sanitarias y la calidad de vida en la ciudad. El apoyo a la gestión y planificación territorial contribuirá indirectamente a una mejor gestión ambiental en el Departamento de Montevideo. .

**Beneficios:**

El Programa tendrá dos grandes grupos de beneficios: el mejoramiento de la capacidad institucional, gerencial y técnica de la IMM y el mejoramiento del servicio al usuario. Estos dos grupos de beneficios están directamente relacionados con la estrategia de coordinar los esfuerzos de fortalecer el “Back Office” – gestión interna – con el “Front Office” – servicio al ciudadano.

La conformación de un marco institucional más moderno para la IMM permitirá contar con una dinámica administrativa y gerencial más eficaz y eficiente. La introducción de sistemas modernos de administración deberá elevar los niveles de eficiencia y transparencia en el uso de los recursos de la IMM. Estos incrementos de la eficiencia interna deberán, a su vez, traducirse en una mejoría concreta en la efectividad de los servicios al ciudadano.

**Riesgos:**

El riesgo principal del Programa se relaciona con la resistencia al cambio que puede generar un Programa como el propuesto. La IMM tiene una organización administrativa y un conjunto de procesos que están profundamente arraigados en las prácticas municipales de los funcionarios y los ciudadanos. Además, en alguna de las unidades objeto de reorganización puede existir una actitud poco colaboradora. Estos riesgos se ven mitigados, por un lado, por el compromiso de las máximas autoridades municipales con el proceso de cambio, y por otro, con el propio contenido y secuencia del Programa, que prevé una implantación gradual con metas anuales. No obstante lo anterior, también se prevén acciones específicas de sensibilización al cambio y generación de consensos.

La inexperiencia en ejecución de proyectos con entidades multilaterales plantea riesgos de una lenta ejecución. Para mitigar este riesgo y dado que esta es la primera experiencia de la IMM con el Banco, en programas de esta naturaleza, se ha apoyado la conformación y puesta en funcionamiento de la UCP durante el período de preparación del Programa, con recursos de la Facilidad de Preparación de Proyectos (FPP). La FPP ha servido, entre otros aspectos, para que la UCP vaya adquiriendo experiencia en la ejecución de programas financiados por el Banco, particularmente en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios.

**Condiciones contractuales especiales:**

La IMM deberá presentar, a satisfacción del Banco, previo al primer desembolso: (a) copia autorizada del convenio de ejecución que se suscriba entre la IMM y la OPP, en las mismas condiciones establecidas en el contrato de préstamo entre el Banco y el Prestatario (P3.2); (b) copia de la resolución de la Junta Departamental autorizando la operación (P3.2); (c) evidencia de aprobación por parte de la Comisión Coordinadora de la Reforma Municipal del primer Plan Operativo Anual (P3.7); y (d) evidencia

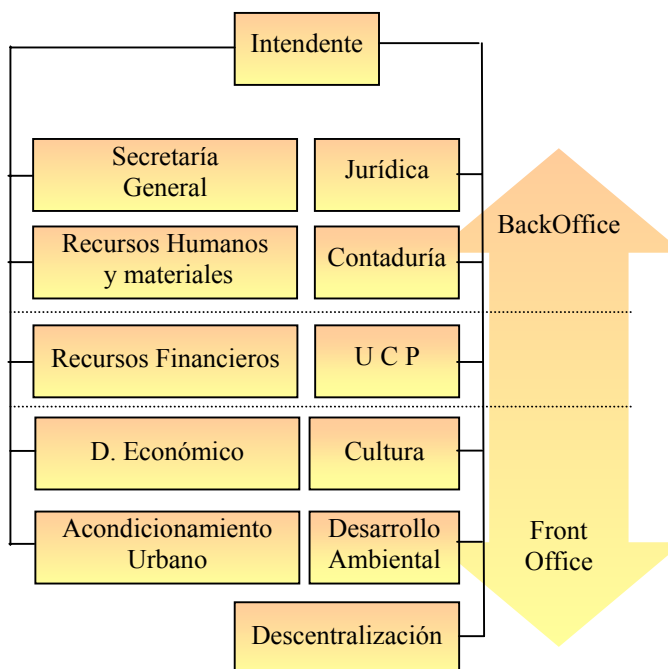
	de la selección y contratación de los Jefes de Proyecto necesarios para iniciar la ejecución(P3.14);
<b>Clasificación del sector social y de la pobreza:</b>	esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704).
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b>	Ninguna.
<b>Adquisiciones:</b>	<p>Todas las adquisiciones así como la selección y contratación de los servicios de consultoría deberán efectuarse siguiendo los procedimientos estándares del Banco para estos efectos. En la selección y contratación de los servicios de consultoría se seguirán los lineamientos establecidos en el Documento GN-1679-3. Para este Programa, en los casos de selección de firmas consultoras basada en la calidad y en costo, el peso relativo del precio como criterio de evaluación será normalmente de hasta un 20% y, consecuentemente, el elemento técnico de calidad de oferta será normalmente de hasta un 80%. En casos excepcionales, debidamente justificados, el peso relativo del precio podrá llegar a un máximo de 30% y el elemento técnico a un máximo de 70%.</p> <p>En el caso de que el monto de adquisiciones de bienes sea el equivalente de US\$350.000 o mayor, y cuando el monto de los contratos de los servicios de consultoría supere los US\$200.000, tales licitaciones y/o concursos deberán efectuarse a nivel internacional. En el Programa no se prevé el financiamiento de obras, salvo el acondicionamiento de espacios de trabajo y de atención al público. Luego de transcurrido el primer año de ejecución y según la experiencia adquirida por el Ejecutor, el Banco podrá efectuar en forma ex-post y por muestreo las revisiones de contrataciones de servicios de consultores individuales por montos inferiores a US\$ 50.000 y de firmas consultoras por montos inferiores a US\$ 100.000.</p>

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Introducción

- 1.1 Uruguay está dividido en 19 departamentos, incluyendo Montevideo. Montevideo, con apenas el 0.3% del territorio (530 kilómetros cuadrados) tiene aproximadamente 1.3 millones de habitantes (40% de la población total) y cerca del 58% de la actividad económica (PIB). Las funciones ejecutivas y administrativas en el gobierno departamental de Montevideo son ejercidas por el Intendente Municipal, quien es elegido por sufragio directo cada cinco años (el actual período finaliza su mandato en julio del año 2005). Las funciones legislativas son ejercidas por la Junta Departamental compuesta por treinta y un miembros, denominados ediles y cuyo período de funciones coincide con el del Intendente.

- 1.2 A partir de la reestructuración de julio del 2000 –que a su vez instrumenta la estructura aprobada por la Junta Departamental en 1997 – la IMM está organizada en once unidades administrativas denominadas Departamentos: Secretaría General, Recursos Humanos y Materiales, Jurídica, Contaduría, Recursos Financieros, U C P, D. Económico, Cultura, Acondicionamiento Urbano, Desarrollo Ambiental, Desarrollo Económico e Integración Regional, Unidad Central de Planificación, y Recursos Financieros.



### B. Los principales retos de la gestión en la Intendencia Municipal de Montevideo

- 1.3 La gestión de la Intendencia Municipal de Montevideo presenta retos en cuatro grandes áreas: la planificación estratégica, la mejora de la calidad de los principales servicios al ciudadano, la gestión de sus recursos humanos y la gestión financiera.

#### 1. La planificación en la Intendencia Municipal de Montevideo

- 1.4 En la IMM no están definidas con suficiente claridad la visión y la misión de la institución, los servicios y las unidades administrativas. Como consecuencia de lo anterior, podría privilegiarse el departamento o división por sobre el servicio o bien público que es prestado o provisto al usuario o cliente. En este contexto, la gestión de las unidades arriesga transformarse en el objeto final de la administración, generando confusiones con relación a los verdaderos cometidos y funciones de las unidades. De esta manera, el enfoque general de la gestión que predomina se

caracteriza por una excesiva compartimentación y verticalidad en el abordaje de los problemas, que se traduce en que cada tema es considerado en forma aislada por las unidades o por las divisiones o departamentos. En esta situación, la visión de conjunto, la búsqueda de complementariedades entre las dependencias, la consistencia de sus actuaciones y, en particular, la articulación entre las funciones de soporte y la provisión de bienes o servicios resulta bastante limitada.

- 1.5 Lo anterior dificulta el diseño de las políticas municipales globales y el proceso de toma de decisiones en la administración, toda vez que la excesiva fragmentación de la institución impide jerarquizar adecuadamente los objetivos y prioridades. Ello contribuye a que en diversas áreas, la acción de la administración está guiada predominantemente por la urgencia antes que por el impacto de mediano y largo plazo de los asuntos. Como consecuencia de lo anterior, las iniciativas y los emprendimientos destinados a mejorar la gestión son muchas veces parciales, afectan a una división o departamento de la IMM y, en la mayoría de los casos, son inconsistentes en la medida que su coordinación no ha sido definida o está establecida con poca claridad.
- 1.6 No obstante estas limitaciones, en 1996, la IMM empezó el desarrollo y la implementación de las recomendaciones del Plan Estratégico de 1994, así como de las recomendaciones apuntadas en el Plan Rector y en el Plan de Ordenamiento Urbano. Los principales avances y resultados del proceso de implantación del Plan Estratégico han sido: (i) el Anteproyecto del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, que siguió orientando la elaboración del Plan Montevideo; (ii) la implantación del Sistema de Recursos Humanos (SRH) y del Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones (SIR); (iii) la implantación del Sistema de Recaudación, con cobranza descentralizada a través de una amplia red de locales de cobro; (iv) la implantación del Sistema de Expedientes Municipales, que permite acceso a la información del trámite de cualquier expediente desde cualquier puesto de la red; (v) el avance del Sistema de Información Georeferencial, que asocia el plano digital con variables socioeconómicas y topográficas; (vi) la reorganización e informatización del servicio de Registro Civil; (vii) la implantación del Sistema de Abastecimiento, con especial referencia al proceso de compras y control de obras; y (viii) la puesta en funcionamiento del Sistema Económico Financiero (SEFI), integrando todas las áreas del IMM en lo que se refiere a la ejecución presupuestaria.
- 1.7 El Programa apoyará a la IMM en el diseño e implantación de un sistema de gestión estratégica el cual será implantado con carácter piloto en al menos dos unidades administrativas de la misma

## **2. Los principales servicios de la Intendencia Municipal de Montevideo**

- 1.8 La Intendencia Municipal de Montevideo presta a sus ciudadanos tres tipos de servicios. En primer lugar, es el principal proveedor de algunos servicios públicos tales como limpieza y saneamiento urbano, alumbrado, pavimentación y mantenimiento de calles, y mantenimiento de parques y del arbolado municipal. Además, complementa algunos servicios que son prestados primariamente por la

Administración Central en áreas tales como salud, y atención a la niñez y a la tercera edad y registros públicos. En segundo lugar, regula el uso del suelo urbano y en esta capacidad otorga permisos y licencias de construcción, demolición y remodelación. Finalmente, y en su capacidad de recaudadora de tributos municipales, atiende el procesamiento del pago de los mismos, incluyendo la gestión y atención de los contribuyentes.

- 1.9 Las encuestas realizadas entre los ciudadanos indican que, en la áreas que son competencia de la IMM, las principales preocupaciones ciudadanas se refieren a dos grandes temas. En primer lugar, a la cercanía de la administración con el ciudadano y a la posibilidad de gestionar ante el gobierno municipal en instalaciones cercanas a los lugares de residencia o trabajo. En segundo término, y complementariamente a lo anterior, a la calidad de los servicios. En este último sentido sobresalen dos preocupaciones: limpieza (denominado en las encuestas como "basura-contaminación"), y pago de impuestos.

**a) El proceso de descentralización de la gestión municipal de Montevideo**

- 1.10 La IMM comenzó en el año 1990 un proceso de descentralización con el doble propósito de fomentar la participación y la democratización en la gestión municipal. Con esta finalidad, se dividió el territorio municipal en 18 zonas que en el año 2000 fueron agrupadas en tres regiones para facilitar la supervisión y homogeneización de criterios.
- 1.11 La descentralización ha operado en tres planos: a) *político*, a través de las Juntas Locales integradas por delegados de los partidos políticos que tienen representación en la Junta Departamental y que son designados por el Intendente. A la Junta Local le corresponde la decisión y gestión de las políticas locales y la supervisión del órgano administrativo comunal; b) *social*, a través del Concejo Vecinal que es un órgano de representación social, integrado por vecinos electos en elecciones directas, que tiene a su cargo el asesoramiento y control de la gestión municipal; c) *administrativo*, a través de los Centros Comunales Zonales (CCZ), que constituyen las oficinas municipales descentralizadas que tienen a su cargo la gestión de los servicios desconcentrados, tales como alumbrado, áreas verdes y espacios públicos, barrido, inspección general, información e inicio de trámites y programas sociales, disponiendo para ello de su propio personal, administrativo y técnico.



- 1.12 En la pasada década, al tiempo que la plantilla general de la IMM se redujo en mas de 3.000 funcionarios, los CCZ han experimentado un crecimiento progresivo en términos de competencias y personal. En la actualidad cuentan con aproximadamente 1.000 funcionarios. Los CCZ, como potencial ventana única



descentralizada ante la población de la ciudad, han sido objeto de una gran acogida y merecen una valoración muy positiva de los ciudadanos. En general, estos Centros son percibidos como mecanismos que “acercan el gobierno a la gente”. En una encuesta reciente, más del 90% de la población considera que la participación en los CCZ es positiva o muy positiva, y más del 72% conoce el CCZ de su jurisdicción. Sin embargo, este éxito es un factor de vulnerabilidad, en la medida en que el modelo de gestión de los CCZ no responde a las expectativas de los ciudadanos. De hecho, solamente un poco más del 50% ha concurrido alguna vez al CCZ y considera que ha sido “positiva” la apertura de estos Centros, mientras que cerca del 40% piensa que “no han cambiado mucho las cosas”.

- 1.13 El desarrollo de los CCZ, como experiencia inédita a nivel nacional ha resultado de un proceso gradual de transferencia de competencias y recursos, por agregaciones sucesivas y sin un modelo preconcebido de organización interna, de identificación consistente de los procesos de valor añadido local y de criterios comunes de tramitación y equipamiento. El hecho de que la mayoría de los procedimientos no se resuelven en el CCZ y la falta de un modelo estandarizado de atención con criterios comunes para el tratamiento de los asuntos por los CCZ plantea problemas recurrentes de coordinación entre servicios centrales y descentralizados. Estas carencias se reflejan en que solamente el 33% de la población atendida considera que la atención recibida es “satisfactoria” o “muy satisfactoria”. En síntesis, la descentralización administrativa mediante el mecanismo de los CCZ es mejor percibida que los servicios que estos centros prestan efectivamente.
- 1.14 El Programa apoyará la consolidación de los CCZ como elemento central en la estrategia de atención al ciudadano y de descentralización de la atención.

#### **b) La gestión territorial y la regulación del suelo urbano**

- 1.15 La base de la gestión territorial de la Intendencia de Montevideo es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) el cual data de 1997. El equipo de la IMM, entiende que el principal reto en el área de gestión territorial consiste en racionalizar los principales procesos de gestión territorial para “operacionalizar” el Plan de Ordenamiento Territorial buscando mejorar los servicios que en esta área presta la IMM. La IMM ha iniciado en la racionalización de estos procesos y, con recursos propios ha avanzado en la homologación ISO 9000 para la expedición de los permisos de construcción. Sin embargo, muchos de los demás procesos son dispendiosos, los archivos se encuentran desactualizados y no son fácilmente accesibles para el público. El Programa prevé diseñar e implantar procesos mas eficientes en la gestión territorial de la IMM:

#### **c) La limpieza urbana en Montevideo**

- 1.16 La limpieza de la ciudad es percibida a través de encuestas de opinión como uno de los principales temas de preocupación de los habitantes de la ciudad. En particular, el proceso de recolección de residuos no domiciliarios, que involucra basurales, podas, escombros y otro tipo de deshechos, volcados en los grandes espacios de uso público, se considera lento y poco eficaz. En los últimos años, la IMM ha adelantado un proceso paulatino de contratación con terceros la provisión de los

servicios de limpieza urbanos. En la actualidad aproximadamente el 30% de los servicios de limpieza es provisto por empresas privadas y por Organizaciones No Gubernamentales. Como reflejo de este proceso paulatino, el número de funcionarios del servicio se ha reducido aproximadamente en un 35% en los últimos seis años.

- 1.17 A pesar de estos avances en tercerización de varios elementos operativos del manejo de residuos sólidos urbanos, diversas dificultades laborales y políticas obstaculizan el proceso. Por ejemplo, una encuesta en 2001 reveló que el 70% de la población se opone a la tercerización completa del servicio, tal vez debido a que las soluciones adoptadas, tan heterogéneas en cuanto al modelo de gestión (en algunos casos sector privado propiamente dicho y en otros Organizaciones No Gubernamentales), han dificultado la identificación por parte del público de las ventajas y desventajas de la externalización de los servicios. Esto significa que los avances en la contratación de servicios con terceros serán paulatinos.
- 1.18 Hay que destacar que en la actualidad está en fase de realización el Programa de Saneamiento y Plan Maestro de Residuos Sólidos del área metropolitana de Montevideo, con el apoyo del Banco, en el que se establecerán las políticas ambientales, en cuanto a gestión y disposición de recursos sólidos, para el largo plazo. El subcomponente de Limpieza que se incorpora en este Programa se orienta exclusivamente a la mejora de la gestión del servicio de recogida y no al tratamiento final de los residuos sólidos, y se ha verificado que es consistente y complementa el mencionado Programa.
- 1.19 Los importantes cambios que se han venido operando en los últimos años, así como los emprendimientos de modernización previstos y programados en la Agenda de la División Limpieza convierten a la actual coyuntura en una oportunidad excepcional –que no debe ser desaprovechada- para implantar un conjunto de productos para el área de Limpieza como los que se describirán en el siguiente capítulo. En este sentido es crucial apoyar a la IMM en la adopción de técnicas más modernas de gestión técnica del servicio. Las transformaciones en curso y las que se operarán en el futuro inmediato verán potenciados sus efectos a través de la implantación de nuevas herramientas operativas y de gestión y de la incorporación de nuevas tecnologías vinculadas a la logística de la recolección. Estas herramientas y tecnologías que conforman los productos previstos en este Programa, incorporados en el componente de Reorganización de Procesos de Alto Impacto, multiplicarán los beneficios recibidos por los ciudadanos de Montevideo en una asignatura tan crucial para un municipio por sus implicancias económicas, sociales, territoriales, urbanas y medioambientales.
- 1.20 El Departamento de Desarrollo Ambiental fue creado en febrero de 1995, constituyéndose en una clara señal política de prioridades para la Intendencia. Su tarea consiste en la gestión ambiental de Montevideo, comprendiendo el suelo, los recursos hídricos y la atmósfera. Específicamente se ocupa del Saneamiento, Limpieza, Control de Industrias, Control de Arroyos y Playas y de la promoción de actividades de educación ambiental en el Departamento de Montevideo. El organigrama del Departamento de Desarrollo Ambiental incluye a las Divisiones

Limpieza y Saneamiento con sus respectivos servicios, además de una serie de unidades con cometidos específicos.

- 1.21 Los objetivos de la política ambiental para el departamento, así como sus principios, fueron aprobados en la Junta Departamental de Montevideo el 30 de Julio de 1992 por Decreto N° 25.657, luego reglamentado en la Resolución N°13240 en 1993.<sup>1</sup>.
- 1.22 El Programa impulsará la mejora de gestión de los servicios de limpieza reduciendo sus costos y optimizando los medios materiales existentes.

### **3. Los recursos humanos en la Intendencia Municipal de Montevideo**

- 1.23 En los últimos años, la IMM avanzó en la racionalización de las estructuras y la modernización de las políticas de recursos humanos a través de un proyecto apoyado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se realizó en dos etapas: 1994 y 1996-1999. Este proyecto ha estado dirigido a racionalizar la estructura en cierta medida sobredimensionada y disfuncional de la ocupación municipal, caracterizada por una compleja normativa, desajuste entre puestos y grupos ocupacionales y desequilibrios salariales. Asimismo, los salarios se determinaban a partir de considerar un número demasiado elevado de factores diferentes de salario variable, se carecía de sistemas de información de apoyo y existían más de 400 profesiones agrupadas en 19 grupos ocupacionales y 111 grados salariales.
- 1.24 Frente a este estado de cosas se diseñó y ejecutó un proyecto de reforma de la gestión de los recursos humanos orientado en tres direcciones: en primer lugar, la simplificación de la estructura de ocupaciones; en segundo lugar, la racionalización de la estructura retributiva conformada por los sueldos y los factores variables de la remuneración; y en tercer lugar, la ordenación de la carrera funcional en lo referido a ingreso, ascensos y normas para concursos, promociones y calificaciones. Adicionalmente, con carácter paralelo se pusieron en práctica planes de retiro incentivado que, junto al decrecimiento vegetativo, fueron reduciendo la planta de personal. En la última década, se ha logrado reducir la planta de personal en más de 25%, lo que ha significado que los gastos de personal de la IMM absorben alrededor del 50% del presupuesto municipal, frente al 60% que suponía hace diez años<sup>2</sup>.
- 1.25 El proyecto se ejecutó sobre algunos principios clave, como la preservación de la estabilidad y derechos de los funcionarios (incluyendo posición jerárquica y niveles retributivos), el carácter unitario de los nuevos sistemas (en el que deberían tener cabida todas las situaciones) y la orientación gradual de su aplicación, siguiendo criterios de “viabilidad social” de los cambios. Si bien el proyecto se ejecutó en el marco de un intenso diálogo y negociación con los gremios<sup>3</sup>, persisten

---

<sup>1</sup> Ver el sitio internet de la IMM: [http://www.montevideo.gub.uy/ambiente/amb\\_ciudad.htm](http://www.montevideo.gub.uy/ambiente/amb_ciudad.htm).

<sup>2</sup> Es importante anotar que la Intendencia de Montevideo es la que cuenta con el menor índice relativo de empleo municipal en el Uruguay. Frente a un promedio en el interior de 60 habitantes por funcionario, Montevideo tiene aproximadamente 130.

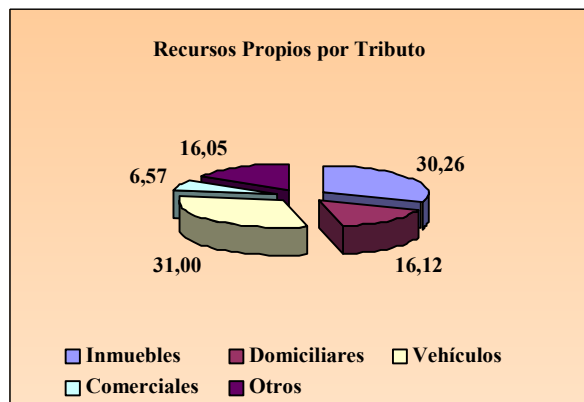
<sup>3</sup> Los funcionarios de la IMM mantienen una activa afiliación sindical en tres organizaciones: la Asociación de Empleados y Obreros Municipales (ADEOM), la Asociación de Empleados Profesionales (ADEP) y la Asociación de Funcionarios de los Casinos y Hoteles

las reservas de estos con algunas de las medidas de racionalización de estructuras y salarios o movilidad que consideran perjudiciales para los funcionarios municipales de las categorías inferiores.

- 1.26 La piedra angular de la reforma es el Sistema Integrado de Remuneraciones (SIR) que establece la estructura ocupacional y retributiva de la IMM, mediante la definición de escalafones, subescalafones, niveles de carrera y descripciones de puestos. Sus principales características son: el establecimiento de una escala única con 22 grados salariales; la ubicación del personal en la escala de acuerdo con la evaluación de sus ocupaciones; un diseño uniforme de los distintos escalones de la carrera; un escalafón propio para los puestos de conducción; y la posibilidad de acceso a la conducción para un mayor número de aspirantes. De forma coherente con la definición del SIR, el proyecto se encargó de elaborar el diseño orgánico de la IMM con el dimensionamiento del nivel de conducción, estableciendo el número y perfiles de los puestos de conducción para toda la IMM. Finalmente, se elaboró y aprobó un Manual General de normas para el ingreso, promoción y ascenso de los funcionarios, que constituye la parte dinámica del sistema.
- 1.27 El Programa apoyará la profundización de las capacidades gerenciales de los cuadros intermedios y altos de la administración municipal, así como el proceso de reubicación y reconversión de los funcionarios que resulten involucrados en los proyectos de reorganización.

#### 4. La administración fiscal en la IMM

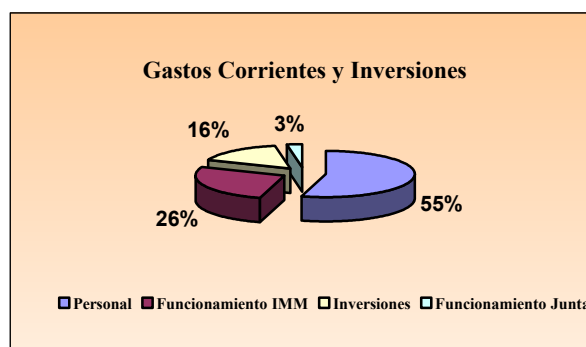
- 1.28 La administración fiscal de la IMM es realizada por el Departamento de Recursos Financieros. Las principales fuentes de recursos propios en la IMM (aproximadamente US\$ 350 millones anuales) son los ingresos territoriales (contribución inmobiliaria), vehiculares (patente de rodado) y los ingresos domiciliarios, que incluyen la recaudación por la Tasa General Municipal –tasa que se cobra en contraprestación a los servicios de alumbrado, salubridad y conservación y vigilancia. Los ingresos vehiculares representan aproximadamente 31% de los ingresos totales, los inmobiliarios el 30% y los domiciliarios aproximadamente el 16%. Adicionalmente, la IMM recauda recursos mediante la provisión de otros servicios, tales como el contralor de edificaciones (permisos de edificación etc.), servicios fúnebres (conservación y vigilancia de la Necrópolis) y el servicio de bromatología. El gráfico anterior presenta la participación de los principales



tributos en la recaudación total del año 2001<sup>4</sup>. Las tres principales tasas y contribuciones (contribución inmobiliaria, patente de rodado y la tasa general) presentan índices altos de recaudación, a pesar de la prolongada recesión económica. En promedio para estos tres tributos, la proporción de recaudación efectiva sobre potencial de recaudación oscila entre el 85% y el 88%. No obstante estos niveles de recaudación, la IMM tiene retos en la gestión, particularmente financiera, de los tributos en mora, lo cual será fortalecido con el presente programa.

- 1.29 Si bien hasta el año 2000 la IMM no recibía transferencias de la Administración Central o aportes del Gobierno Nacional, a partir del año 2001 empezó a participar en las transferencias con un porcentaje de 0,56 %. Se prevé que a partir del año 2002 esta participación aumente hasta 3,17% de las partidas en el 2004.

- 1.30 En términos de la estructura de egresos, cerca del 55% están destinados a gastos de personal, el 26% a gastos de funcionamiento principalmente ligados a la prestación de servicios y el 16%, a inversiones. El gráfico siguiente presenta la participación de estas categorías en el gasto total del año de 2001<sup>5</sup>.



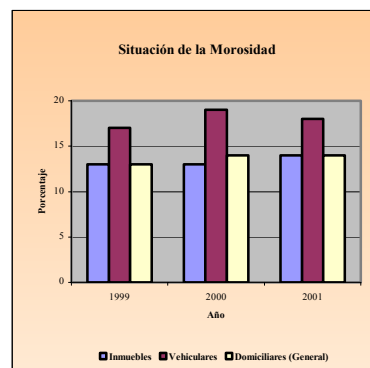
- 1.31 A pesar de la situación recesiva a nivel nacional y el carácter altamente procíclico de los tributos y tasas municipales –patentes vehiculares y recaudos inmobiliarios, la IMM, en términos reales, ha logrado incrementar los ingresos al tiempo de controlar sus gastos. Los ingresos crecieron casi un 13% del 1999/2000 al 2000/2001 mientras que, mediante un programa de control de gastos, se produjo una reducción del mismo del orden del 8%.<sup>6</sup> Es importante anotar que el déficit consolidado de todas las intendencias equivale a aproximadamente 0.1% del PIB, incluyendo a la IMM. El Programa con el FMI prevé la eliminación de este déficit para el 2002.
- 1.32 A partir de 1996, el Departamento de Recursos Financieros de la IMM ha diseñado e implementado nuevos sistemas de gestión financiera, incluyendo: (i) el sistema de cobranza descentralizada; (ii) el sistema de atención personalizada y telefónica al contribuyente que le permite obtener información relativa a todas las transacciones de los tributos; (iii) el sistema de gestión de tributos, que comprende un sistema integral para la generación y facturación de los principales tributos de la IMM; y (iv) el Sistema Económico Financiero (SEFI) que es transversal a toda la IMM y que se caracteriza por un único ingreso de información y por sus interfases automáticas con los otros sistemas, abarcando todos los aspectos contables, presupuestarios, económicos y financieros.

<sup>4</sup> Fuente: Informe de Gestión Departamento de Recursos Financieros de la IMM, datos preliminares de 2001.

<sup>5</sup> Fuente: ibid

<sup>6</sup> Fuente: Series de Ingresos de 1984-2001 Dpto. Recursos Financieros (IMM), valores constantes.

- 1.33 Los sistemas de gestión fiscal cubren la totalidad de los tributos, abarcando vehículos, inmuebles, necrópolis y servicios brindados tales como saneamiento, alumbrado, barrido y recolección de residuos. Igualmente, comprenden la gestión de cobro de morosos, precios y sellados por trámites, etc. Toda la recaudación es gestionada integralmente, ya sea en cajas propias o en la red de cobro. Es decir, se llevan los arqueos y controles necesarios, se efectúan las imputaciones en las cuentas corrientes individuales y se generan los asientos contables a través de una interfase con el SEFI.
- 1.34 El SEFI, compartido con la Contaduría General, realiza la contabilidad presupuestal, la contabilidad analítica y parte de la contabilidad patrimonial y está integrado al Sistema de Abastecimientos (SIAB). Estos sistemas conforman un expediente electrónico con el cual en la IMM se realiza desde el pedido de compra, mediante cualquiera de los medios habilitados (compra directa, licitación abreviada o pública), hasta el pago al proveedor, siguiendo todos los pasos legales requeridos, generando los registros contables desde un único movimiento en las tres contabilidades.
- 1.35 Finalmente, es importante destacar que el Departamento de Recursos Financieros cuenta con el apoyo de un nodo informático propio, que en los últimos 6 años, ha proporcionado un gran avance en el desarrollo de los sistemas de gestión, con un grado de integración bastante elevado, y en la implantación de herramientas y bases de datos modernas, además de la instalación de servidores y estaciones de trabajo para la operación de estos sistemas.
- 1.36 No obstante los avances mencionados, existe la necesidad de ampliar la capacidad de la IMM en la gestión del ingreso y del gasto. La principal debilidad en el área de Ingresos está relacionada con la baja integración de algunos de los archivos de los tributos, que dificultan la ejecución eficiente de los procedimientos de cobro de los morosos y del control de los procesos de exoneración y devolución de tributos. El gráfico adjunto presenta la situación de la morosidad en tres de los principales tributos durante el período 1999 -2001<sup>7</sup>. Además, se verifica una baja capacidad de resolución inmediata de las demandas de los contribuyentes en general y la ausencia de un control sistemático específico de los grandes contribuyentes.
- 1.37 En el área financiera el problema más relevante está vinculado con la ausencia de un proceso sistemático de planificación que garantice la integración entre los procesos de planificación presupuestaria y la ejecución de los pagos. No obstante lo anterior, existe una integración entre la ejecución presupuestal y la administración financiera (efectividad de los pagos). Además, se constata la falta de implantación del proceso automatizado para la gestión de inventarios de los



<sup>7</sup> Fuente: Informe de Gestión del Departamento de Recursos Financieros de la IMM, datos preliminares de 2001.

bienes en todos los depósitos de la IMM, así como una dificultad en la valorización y revalorización de los activos fijos, generando debilidades en la contabilidad patrimonial.

- 1.38 El Programa apoyará la mejora de la gestión de los ingresos municipales, buscando reducir la morosidad en el recaudo. Igualmente se apoyará la mejora de la gestión mediante la consolidación de la contabilidad patrimonial.

## **5. Síntesis**

- 1.39 En resumen, la IMM enfrenta una diversidad de retos en el proceso de modernización. En primer lugar, los sistemas de planificación horizontales presentan deficiencias tanto en su diseño como en su implementación. Se carece de sistemas integrales que permitan medir consistentemente, verificar y controlar la calidad y efectividad de los servicios provistos por la Intendencia. Igualmente, la ciudadanía, articulada alrededor de las Juntas y Concejos Vecinales, no cuenta con sistemas que permitan un examen verificable del accionar del gobierno municipal. Además, la IMM no cuenta con un plan estratégico de uso de las tecnologías en la mejora de la provisión de los servicios municipales (administración electrónica).
- 1.40 En segundo lugar, es importante avanzar en el proceso de provisión y control descentralizado de servicios basados en los Centros Comunes Zonales y en la mejora de la provisión de servicios críticos como limpieza. Este reto implica revisar la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración municipal y fortalecer la capacidad de los Centros Comunes Zonales en la provisión unificada de servicios de la Intendencia y en la resolución final de los problemas de la Comuna.
- 1.41 Tercero, no obstante los importantes logros obtenidos, la política de recursos humanos presenta insuficiencias, especialmente en términos de evaluación, ascensos, capacitación técnica y gerencial. La relación entre las calificaciones de los funcionarios y las necesidades de la administración es escasa. Adicionalmente, la capacitación, particularmente a los niveles profesionales y gerenciales es limitada. Finalmente, la administración de los recursos fiscales de la Intendencia tiene limitaciones, tales como la falta de algunos módulos de la contabilidad patrimonial y la limitada capacidad de auditoría interna.

### C. Estrategia del Programa

- 1.42 Como se anotó anteriormente, una de las principales limitaciones de la gestión en la IMM se encuentra en la visión restringida y aislada de cada uno de los Departamentos y la insuficiente articulación entre las diferentes áreas organizativas. Esta compartimentalización administrativa tiene dos efectos importantes en los resultados de la gestión. En primer lugar, la falta de visión de conjunto puede conducir a la duplicación de funciones y actividades incrementando innecesariamente los costos administrativos. En segundo término, la reducida conexión entre áreas, también significa que la atención al ciudadano está también limitada por las “fronteras” de cada área. La gestión de las áreas de



soporte (back office”) corre el riesgo de convertirse en un fin en sí misma y no como función de apoyo y base logística para la provisión de servicios de alta calidad. En consecuencia, se puede producir una inconexión entre la gestión interna y la provisión de servicios. El contar con una visión de conjunto permite no solamente articular áreas y Departamentos entre sí, sino establece las bases para que las mejoras de la gestión interna busquen ganancias en eficiencia en la provisión de los servicios. La mejora de la gestión estratégica, de recursos humanos, financieros o físicos, tiene más sentido siempre y cuando contribuya a mejorar la atención, la información, los servicios, estimulando una mayor satisfacción en el ciudadano .

### D. Estrategia y experiencia del Banco

- 1.43 En armonía con la política económica del Gobierno y con la Octava Reposición de Recursos, la Estrategia del Banco en Uruguay, tiene como objetivo central apoyar los programas de desarrollo y las políticas del gobierno para el quinquenio 2000-2004, orientadas a lograr un crecimiento sostenido con estabilidad que permita mejorar la equidad social. En este contexto, la Estrategia del Banco se concentrará en:
- Competitividad e integración regional:** En esta área, el Banco apoyará las iniciativas que aumenten la competitividad y la inversión privada, sobre la



base de una producción orientada a la exportación y sustentada en sus ventajas comparativas y la incorporación de tecnología moderna con vistas a crear condiciones de sana competencia que permitan una mayor inserción en los mercados regionales e internacionales

- b. **Modernización del Estado y gobernabilidad:** Esta área recibirá apoyo del Banco para llevar a cabo el proceso de transformación del Estado destinado a reducir su peso en la economía; aumentar su eficiencia y eficacia, racionalizar y focalizar su intervención; y disminuir su incidencia en la producción nacional de bienes y servicios
  - c. **Bienestar y equidad social:** Esta área será objeto de especial atención por parte del Banco por su importancia en el incremento de la equidad y la incorporación de los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo y a una mejor calidad de vida.
- 1.44 El Programa propuesto de alcance municipal se enmarca dentro de la segunda área estratégica mencionada y es complementaria a otros esfuerzos que el Banco ha apoyado hacia la Administración Central durante los cinco últimos años. Específicamente, la estrategia del Banco se ha orientado a: (i) completar y profundizar la reforma del Gobierno Central; (ii) racionalizar el gasto del gobierno, mejorar la administración tributaria y reducir su presión sobre las actividades del sector privado; (iii) apoyar el proceso de descentralización departamental, fortaleciendo a los gobiernos locales; (iv) facilitar el establecimiento de marcos regulatorios modernos para la provisión de los servicios públicos; (v) apoyar el fortalecimiento de los mecanismos dirigidos al control de responsabilidades (accountability) y a mejorar la transparencia; (vi) fortalecer la capacidad técnica y gerencial de otros poderes del Estado, tal como el Judicial y el Legislativo; y (vii) fortalecer las relaciones entre el gobierno, las empresas y la sociedad civil. Esta estrategia se ha concretado en diversos proyectos, entre los que cabe destacar el Programa de Reforma y Modernización del Estado (995/OC-UR), la reforma del régimen de seguridad social (921/OC-UR) y el fortalecimiento del Tribunal de Cuentas (827/OC-UR). El Programa de Modernización de la Intendencia Municipal de Montevideo es complementario al apoyo del Banco a los esfuerzos de modernización de los departamentos distintos a Montevideo (UR-0131)
- 1.45 Las propuestas del Programa se ajustan a la Estrategia de Desarrollo Subnacional del Banco por cuanto abordan tres de las cuatro temáticas centrales de esa estrategia: el desarrollo de la capacidad institucional municipal para proveer servicios, el mejoramiento de los procesos de rendición de cuentas de los mandatarios y el desarrollo de la capacidad de gestión fiscal municipal. El tema no abordado, las relaciones intergubernamentales, escapa al ámbito de acción de esta operación.

#### **E. Lecciones aprendidas**

- 1.46 La experiencia del proceso de reforma apoyado por el Banco en los últimos cinco años en el Uruguay sugiere las siguientes lecciones:

- 1.47 **Apoyo político y soporte legal y liderazgo institucional.** La profundidad de toda reforma moderna es directamente proporcional al compromiso adquirido por las más altas autoridades y a su percepción de la necesidad y urgencia de los cambios. El proceso de modernización que apoya el presente proyecto constituye una de las principales prioridades de las autoridades municipales por lo que se cuenta con apoyo y voluntad política y liderazgo institucional.
- 1.48 **Visión y secuencia.** Aunque no hay una secuencia de reforma universalmente aceptada, es importante tener una visión de conjunto y de largo plazo del proceso para asegurar un orden adecuado de acciones. El proceso de reforma del gobierno de la Intendencia, particularmente el proceso de descentralización durante el período 1990-2000, ha conducido a un momento en el que es necesario acompañar la mejora de la gestión interna con un foco de atención hacia el ciudadano usuario de los servicios municipales. La presente operación busca apoyar una reforma que incida en la calidad de los servicios que presta la administración.
- 1.49 **Comunicación y difusión.** El éxito de un programa de reforma hacia afuera, concentrado en la mejora de la calidad de los servicios municipales, requiere de una estrategia comunicacional que, por un lado, transmita las nuevas opciones y por el otro, mediante esa comunicación genere alianzas y obtenga apoyo político. Por este motivo, se han incluido actividades para apoyar la difusión y comunicación de los logros del proceso de reforma.
- 1.50 **Institucionalización.** A los efectos de asegurar la sostenibilidad en el largo plazo de la reforma, es importante profundizar su institucionalización como producto del programa y de la propia reforma, incorporando directamente a las diferentes reparticiones en el diseño y la ejecución de actividades. El diseño de la operación se está adelantando por parte de los mismos funcionarios de línea de la Intendencia, articulados alrededor de equipos de trabajo, los cuales son coordinados por la UCP. Este proceso de diseño participativo, el cual ha utilizado la Metodología de Desarrollo Institucional (MDI) desarrollada por RE1/SC1 busca institucionalizar, desde su germen, los procesos de modernización que se apoyarán con el Programa. Esta metodología ha permitido a la UCP la formación temprana de los equipos técnicos responsables para el diseño de los componentes del Programa, y la base inicial para un análisis del consenso entre los distintos agentes involucrados a este nivel y el nivel gerencial de la IMM. El Equipo de Proyecto del Banco realizó talleres de entrenamiento en el uso de la MDI, como paso previo a la conformación de los equipos técnicos que se encuentran formulando y detallando los cuatro componentes del Programa.
- 1.51 **Pequeñas ganancias.** Todo proceso de reforma es complejo y afecta a muchos actores. Es importante conseguir logros visibles rápidamente y utilizarlos como ejemplo de las bondades de las reformas en marcha. Estas “pequeñas ganancias” permitirán ganar aliados en la ciudadanía y en los actores sociales.
- 1.52 El logro de los objetivos del Programa, en especial la mejora de la gestión municipal, requiere del apoyo, al nivel descentralizado, del personal de los Centros Comunes y de la participación activa de la comunidad en su diseño e

implantación. Igualmente es conveniente incorporar en el proceso de diseño e implantación de los distintos sistemas a los actores sociales internos, particularmente a los sindicatos de funcionarios municipales.

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos y descripción**

- 2.1 El objetivo principal del Programa se orienta a la modernización de la IMM, con el propósito de lograr una mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios y mayor eficacia y transparencia de gestión. Para alcanzar este objetivo, el Programa prevé el apoyo a los niveles estratégicos y operativos de la IMM, a través del perfeccionamiento de los mecanismos administrativos, fiscales y tecnológicos, así como de los procesos de alto impacto sobre los ciudadanos. De forma específica, el programa estará dirigido a: (i) aumentar la capacidad de la IMM en materia de planeamiento, organización y evaluación gerencial; (ii) mejorar la calidad de los servicios prestados a la población; (iii) mejorar la calidad de la gestión de la IMM a través de la formación de los funcionarios y la implantación de un sistema de remuneraciones por desempeño; y (iv) fortalecer la administración fiscal del gobierno municipal.

### **B. Indicadores de seguimiento**

- 2.2 Si bien el marco lógico del Programa (Anexo II-1) incluye indicadores detallados específicos para cada uno de los componentes, proyectos y actividades del Programa, es importante señalar que los indicadores seleccionados para cada uno de los componentes buscan reflejar el impacto de resultados (outcome) y los productos esperados. Cada uno de estos indicadores tiene un valor o línea de base inicial, contra la cual se realizará la evaluación. El siguiente Cuadro presenta un resumen de los principales productos de cada componente y los indicadores críticos con los cuales se medirá el impacto

Principales Productos	Indicadores críticos
<i>Componente de Fortalecimiento de los Sistemas de Gestión Horizontales : Planificación Estratégica</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan estratégico IMM implantado</li> <li>Sistema de indicadores implantado</li> <li>Lineamientos estratégicos del plan de administración electrónica aprobados y planificados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Descentralización y Limpieza con plan e indicadores estratégicos implantados</li> <li>Contador de accesos a procesos en línea se duplica anualmente</li> </ul>
<i>Componente de Reorganización de Procesos de Alto Impacto</i>	
<p><b><u>Descentralización</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Modelos de atención y organizativos definidos</li> <li>Certificación de calidad de los 18 CCZ</li> <li>Adaptación de infraestructura física</li> <li>Capacitación de funcionarios</li> </ul> <p><b><u>Limpieza</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas de contralor de flota y de mantenimiento correctivo y preventivo instalados</li> <li>Circuitos de recolección optimizados</li> <li>Sistema de atención de reclamos instalado</li> </ul> <p><b><u>Gestión Territorial</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>División de Planificación Territorial (DPT) reestructurada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificados de calidad ISO 9002 en 18 CCZ</li> <li>Procesos completos en CCZ pasan del 30% al 60%</li> <li>Tiempo medio de espera en CCZ &lt; 5 minutos</li> <li>Satisfacción ciudadana mejora en 30% en CCZ</li> <li>Rendimiento promedio (ton./func.) aumenta 20%</li> <li>Costo recolección limpieza baja 5%</li> <li>Ahorros anuales de US\$700 mil</li> <li>Índice de imagen al nivel ciudad aumenta de 42% a 60%</li> <li>El tiempo se reduce en 40% en el 80% trámites de DPT</li> </ul>
<i>Componente de Recursos humanos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación de funcionarios en Dirección Superior (aproximadamente 70), Dirección media (aproximadamente 160) y Jefaturas (aproximadamente 270)</li> <li>Capacitación y reconversión laboral (aproximadamente 100)</li> <li>Sistema de remuneraciones por resultados</li> <li>Fortalecimiento técnico de gremios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>90% de funcionarios implantan proyectos de mejora de la gestión presentados en cursos</li> <li>Ahorros en proyectos de mejora de gestión superan el costo de la capacitación (US\$470.000)</li> </ul>
<i>Componente de Gestión de Recursos Fiscales Municipales</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Archivos de tributos inmobiliarios integrados entre sí</li> <li>Gestión de la morosidad mejorada</li> <li>Planificación financiera y de préstamo implantada</li> <li>Contabilidad patrimonial implantada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Morosidad acumulada cae en al menos 0.5% al año</li> <li>Retrasos en pagos se reducen al menos 25% al año</li> </ul>

## C. Estructura del Programa

2.3 El Programa comprenderá cuatro componentes: (i) fortalecimiento de los sistemas de gestión horizontales; (ii) reorganización de procesos de alto impacto ciudadano;

(iii) mejora de la gestión de los recursos humanos; y (iv) gestión de los recursos fiscales municipales.

**1. Fortalecimiento de los sistemas de gestión “horizontales” – Gestión estratégica (US\$446.000, US\$86.000 contrapartida)**

- 2.4 Este componente tiene por objeto otorgarle al Programa un necesario grado de generalidad y horizontalidad, que aliente metodologías y procesos de carácter corporativo, por lo que se implantarán: (i) un sistema de gestión estratégica; (ii) sistemas de indicadores de gestión; (iii) una estrategia de “administración electrónica” (e-government).
- 2.5 En el área de gestión estratégica transversal, se implantará un sistema que permitirá incorporar a la rutina de la organización la realización periódica de un diagnóstico y una programación de actividades para un horizonte de mediano plazo. Ello supone implantar un plan estratégico de gestión corporativo con definición de objetivos estratégicos, planes operativos anuales y sistemas de verificación de resultados con alcances y periodicidad definidos. Asimismo, esto requiere de la implantación de una unidad administrativa responsable de su puesta en marcha y de su continuidad en el tiempo. El sistema deberá ser implantado como experiencia piloto en al menos dos Unidades de la IMM, que preliminarmente serían: Descentralización, y Limpieza.
- 2.6 Con la puesta en marcha de un sistema de indicadores de gestión se generará información relevante y confiable para la evaluación de la gestión tanto para los niveles estratégico y gerencial como para la propia ciudadanía. Los indicadores, que serán definidos en los trabajos de consultoría, deberán reflejar adecuadamente los objetivos acordados por la unidad tras un análisis de los principales problemas a resolver, para compararlos con los resultados finalmente obtenidos por cada unidad, en términos de productividad del personal funcionario y de la calidad del servicio ofrecido. Este conjunto de indicadores será altamente complementario al avance del proceso de reorganización de ambas Divisiones. Esto permitirá organizar y poner a disposición de las autoridades un conjunto de informaciones actualmente existentes en diversas bases de datos y servirá para poner en marcha un sistema de evaluación de desempeño individual y grupal. Esto supone la creación de un equipo central que coordine las actividades de los equipos de las diferentes áreas, tanto en la etapa de diseño como de implementación. Se estima que el sistema deberá ser implantado como experiencia piloto en las dos unidades de la IMM antes citadas. Estas y otras experiencias de carácter piloto serán evaluadas para su eventual implantación en el conjunto de la administración municipal.
- 2.7 Finalmente, en el área de Tecnología de la Información el Programa estará dirigido al desarrollo e implantación de una estrategia en el área de comunicaciones y de una estrategia de Administración Electrónica (e-government). En el área de comunicaciones se apoyará la formulación de una propuesta de actualización y ampliación de la red de datos de la IMM y de un estudio de reorganización de los servicios telefónicos y de datos, con el fin de mejorar la atención al ciudadano. En

el área de administración electrónica, se elaborará e implantará un plan estratégico de sistemas, con énfasis en el uso de nuevas tecnologías orientadas a la administración electrónica.

**2. Reorganización de procesos de alto impacto ciudadano (US\$1.706.000, US\$116.000 contrapartida)**

2.8 Este componente reúne un conjunto de actuaciones cuyo objetivo común es racionalizar la gestión de procesos administrativos que afectan a gran número de ciudadanos y que tienen una incidencia especial en la calidad de vida de la población de la ciudad. Con esta finalidad el Programa apoyará en estos esfuerzos de racionalización en tres áreas específicas: el fortalecimiento de la descentralización, la racionalización de los servicios de limpieza municipales y la racionalización de procesos en la gestión territorial.

2.9 **Fortalecimiento de la descentralización (US\$1.053.000, US\$78.000 contrapartida).** Esta parte del componente tiene como finalidad el fortalecer la capacidad de la IMM para realizar una atención descentralizada de procesos administrativos y prestación de servicios que afectan a un gran número de ciudadanos. Se prevé financiar los siguientes productos:

a) **Definición de un modelo de atención a la ciudadanía.** Se trata de un estudio dirigido a elaborar el diseño conceptual de un modelo integrado de atención a la ciudadanía del conjunto de la IMM, con un especial énfasis en la atención descentralizada. El estudio constaría de los siguientes capítulos: a) un diagnóstico de los actuales canales y puntos de atención a la ciudadanía, tanto presencial, como telefónica y telemática; b) una identificación de los procesos involucrados de la atención a los ciudadanos; c) identificación de los procesos susceptibles de descentralización, con sus diversas modalidades; d) la realización de propuestas de racionalización de la atención, con indicación de sus costes y priorización.

b) **Definición de los modelos organizativos de los CCZ.** En base a las conclusiones del trabajo anterior y a un diagnóstico detallado de los servicios prestados por los CCZ se procederá a una definición detallada de sus modelos organizativos en función de la diversa demanda ciudadana que generan los comunales según su tipología socioeconómica. Los modelos deberán incorporar los siguientes elementos:

- el manual de organización del CCZ;
- la planta de funcionarios necesaria;
- el diseño detallado de una Oficina de Atención al Ciudadano (OAC) por cada CCZ, incluyendo: a) la identificación de los procesos básicos; b) los requerimientos y organización de su espacio físico; c) el equipamiento informático necesario; d) los perfiles idóneos de los funcionarios dedicados a la atención al público.

- c) **Adaptación de la infraestructura física de los CCZ para la creación de la OAC.** De acuerdo con los criterios del estudio anterior se procederá a la adaptación de la infraestructura de los CCZ, con la finalidad de disponer y equipar el espacio propio de la Oficina de Atención al Ciudadano de cada Centro. Se calcula que cada una de ellas dispondría de un espacio de aproximadamente 70 metros cuadrados y contaría con mobiliario propio y la señalización adecuada a sus funciones.
- d) **Equipamiento informático de la OAC.** En función de los requerimientos del estudio citado en el apartado b) se procedería al equipamiento informático de estas oficinas. Se anticipa la adquisición del siguiente equipamiento: (i) dos estaciones de trabajo por CCZ, más dos estaciones y un servidor en servicios centrales; (ii) software de oficina para equipar las estaciones; (iii) software específico de atención al ciudadano, incluyendo un sistema de gestión de colas, la adaptación y mejora del SEM (sistema de expedientes municipales) en su función de registro, un paquete básico de información territorial y otro para la gestión de calidad.
- e) **Racionalización, normalización y certificación en calidad de procesos de atención al ciudadano en los CCZ.** A partir del mapa de procesos de atención identificado en el estudio citado en el apartado b), se procederá a su racionalización integral culminando en la certificación de las OAC de los 18 CCZ de acuerdo con la norma de calidad ISO 9001. Con esta finalidad se ha previsto la siguiente secuencia: (i) descripción, racionalización y normalización de procesos de atención al ciudadano; (ii) implantación de los procesos normalizados en los 18 CCZ, incluyendo una amplia capacitación de los funcionarios previa la dotación de la nueva planta de funcionarios requerida, así como el establecimiento de sistemas de control de calidad por CCZ; (iii) auditoría y certificación según norma ISO 9001 por cada uno de los CCZ.
- f) **Racionalización e informatización de procesos con potencial de descentralización.** De acuerdo con las conclusiones del estudio descrito en el apartado a), se procederá a la racionalización e informatización de procesos administrativos de alto impacto para la población y con potencial de descentralización, bien a través de su tramitación integral en los CCZ o por vía telefónica o telemática. Sin perjuicio de las conclusiones que se alcancen por el citado estudio, se anticipan cuatro áreas en las que eventualmente se podría realizar este trabajo: (i) acondicionamiento urbano, en especial en las situaciones que afectan a la implantación del Plan de Ordenación Territorial de Montevideo; (ii) desarrollo ambiental; (iii) servicios sociales; y (iv) inspección general.
- g) **Campaña de comunicación a los ciudadanos.** Con la finalidad de comunicar los ciudadanos la nueva organización de los CCZ, la puesta en marcha de las OAC, así como su certificación de calidad, la operación financiará una campaña de comunicación mediante la elaboración de carteles y folletos que serán distribuidos a los ciudadanos.



- h) **Seguimiento de la implantación del Modelo de Atención al Ciudadano en los CCZ y las áreas centrales de la IMM.** Con la finalidad de ofrecer apoyo a la IMM en el seguimiento de la puesta en práctica de estos productos, la operación financiará a un consultor internacional por un total de 8 semanas, distribuidas en cuatro misiones, para que apoye al equipo de proyecto de la IMM.
- 2.10 **Racionalización de procesos en el área de limpieza (US\$420.000, US\$23.000 contrapartida).** El objetivo del subcomponente es fortalecer la capacidad de gestión y operación de la División de Limpieza, a través de la adopción y utilización de nuevas tecnologías en los aspectos logísticos de la recolección y áreas complementarias. A través de este fortalecimiento se espera disminuir el costo y aumentar la calidad del servicio y, consecuentemente mejorar el imagen y nivel de satisfacción de los ciudadanos de Montevideo con el servicio proporcionado por la IMM.
- 2.11 Se espera incrementar el rendimiento promedio por funcionario del servicio de recolección domiciliaria por lo menos en un 20%, de un nivel actual de 1.6 ton/funcionario/día, y disminuir el costo de recolección al menos en un 10%, de un nivel actual de US\$71/ton. Mientras la población está relativamente satisfecha con el desempeño de la Intendencia en la limpieza de su barrios, persiste una imagen insatisfactoria en lo relativo a la ciudad en su totalidad. En este sentido, el subcomponente espera mejorar el índice de imagen de la “limpieza de Montevideo” que tiene la población, pasando del actual 42% a un mínimo de 60%.
- 2.12 Este subcomponente consiste de los siguientes cinco productos: (i) la implantación de un sistema de contralor de uso y localización de la flota de vehículos recolectores de desechos domiciliarios, que reducirá el costo de recolección en un 3%; (ii) la instalación de un sistema de mantenimiento preventivo y correctivo de la flota de vehículos de recolección que aumentará la disponibilidad de vehículos de 65% para 80%; (iii) la optimización de los circuitos de recolección de vehículos recolectores, reduciendo las distancias recorridas un 3%; (iv) el diseño e implantación de un nuevo sistema de atención de reclamos que aporte a los mandos operativos información que les permita reducir el tiempo de respuesta al ciudadano en 35%; y (v) el diseño e implantación de un sistema integrado de información gerencial que permita a los niveles gerenciales el monitoreo y evaluación de los aspectos antes mencionados.
- 2.13 El impacto financiero de las inversiones en limpieza urbana se calculan en un ahorro anual de aproximadamente US\$700 mil. Es importante anotar que los objetivos y las actividades de este Programa se coordinarán estrechamente con los estudios y actividades previstas en el Programa de Saneamiento de Montevideo (UR-0089) actualmente en ejecución, el cual incluye recursos para el desarrollo de un Plan Maestro de Residuos Sólidos. Este Plan ofrecerá una solución integral y a largo plazo de los problemas de tratamiento de residuos, mientras que el subcomponente de Limpieza de este Programa tiene un enfoque estrictamente de gestión, cortoplacista y de reducida dimensión en términos de inversión.

2.14 **Racionalización de procesos en Gestión Territorial (US\$133.000, US\$15.000 contrapartida).** Bajo el título común de “Gestión Territorial”, el Programa acometerá reformas que comprenderán a servicios de diversa ubicación institucional (Servicio de Contralor de Edificaciones en el Departamento de Acondicionamiento Urbano y División de Planificación Territorial en la Unidad Central de Planificación) cuyo común denominador es su participación en la regulación del uso del suelo. Por eso resulta imprescindible la estrecha coordinación de ambas reestructuras. Ambos servicios se han caracterizado por problemas derivados de la poca accesibilidad y claridad de la información urbanística, la inexistencia de pautas para el ingreso y procesamiento de los trámites, estructuras excesivamente verticales y compartimentadas, así como una gestión deficiente de archivos. El efecto de todo ello es la multiplicación de errores en la tramitación (a modo de ejemplo en la fase de habilitación final de una obra un 80% de las declaraciones juradas revisadas presentaban diferencias con los gráficos declarados) y su injustificada lentitud, con el incremento de costes, tanto para la IMM como para los solicitantes.

2.15 En la División de Planificación Territorial se apoyará su reestructura organizacional y funcional que estará orientada a la disminución de los tiempos de los trámites y la elaboración de una metodología para la depuración del archivo gráfico que permita su ágil manejo y la optimización de la Unidad de Normas de la División.

### **3. Gestión de recursos humanos (US\$304.000, US\$477.000 contrapartida)**

2.16 A la fecha, la IMM se enfrenta a los retos derivados de la aplicación de las nuevas estructuras y normas de gestión de recursos humanos. Dentro de estos retos, destacan por su magnitud los siguientes: (i) la realización de los concursos para la ocupación de los puestos de conducción y la formación de los funcionarios que los ocupen de acuerdo con las necesidades de una gestión moderna y eficiente; (ii) la actualización de las competencias de los funcionarios de los sectores de alto impacto ciudadano incluidos en el programa para la adquisición de los conocimientos y habilidades incorporado a la nueva descripción de los puestos de trabajo; (iii) la reconversión laboral de algunos funcionarios a raíz de los procesos de reorganización de los sectores mencionados, para ocupar nuevos puestos de trabajo en la IMM; (iv) la aplicación del componente variable de las retribuciones vinculado a resultados; y (v) la interlocución con los funcionarios y sus gremios en el proceso de aplicación de las reformas.

2.17 En el proyecto de recursos humanos, se apoyará a la IMM en la aplicación de las reformas descritas. El Programa aportará a la consecución de este objetivo a través de la formación para el desarrollo gerencial de los puestos de conducción, la capacitación para la actualización de competencias la capacitación para la reconversión de funcionarios afectados por la reorganización de los dos servicios a nuevos puestos, el diseño y aplicación selectiva de un sistema de remuneraciones vinculadas a resultados, y el mejoramiento de la interlocución con los actores sociales, incluyendo un programa de capacitación dirigido a gremios.

- 2.18 **Formación para puestos de conducción.** El programa financiará el diseño y la ejecución de cursos de formación y desarrollo para los funcionarios de conducción, una vez concluidas las distintas etapas de los llamados que han comenzado a realizarse y que se irán procesando en los próximos dos años. Con este producto se capacitará desde los niveles gerenciales hasta las Jefaturas de la IMM. Esta formación se adecuará al nivel jerárquico correspondiente. Para la Dirección Superior (aproximadamente 70 puestos) se orientará hacia aspectos concernientes a la planificación estratégica, para la Dirección media (aproximadamente 160 puestos) se centrará en la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros, y para las Jefaturas (aproximadamente 270 puestos) se dirigirá a fortalecer aspectos de la supervisión operativa.
- 2.19 La formación gerencial se orientará a involucrar y potenciar la capacidad del personal de conducción como agentes de cambio, dotándolos de nuevas herramientas de gestión. Al término del curso y en base a los aprendizajes adquiridos, cada participante deberá elaborar un proyecto de mejora de la gestión de su unidad y comprometerse a su aplicación efectiva en un periodo no superior a un año desde la finalización del curso. El proyecto se elaborará según una metodología contenida en el programa, deberá ser aprobado por el superior jerárquico del funcionario y su ejecución será acompañada por un tutor designado entre los docentes del curso. El proyecto incluirá indicadores de resultado que permitan medir el rendimiento monetario de la aplicación de las mejoras. La superación del curso dependerá de la ejecución satisfactoria del proyecto a juicio tanto del tutor, como del superior jerárquico del funcionario. Se espera que el conjunto de las mejoras implantadas permita recuperar el 100% del coste de la formación impartida.
- 2.20 La IMM ha acreditado que dispone de una política efectiva de igualdad de oportunidades en materia de género. En estos momentos un 30% de los puestos de conducción están ocupados por mujeres, lo que representa uno de los porcentajes más altos en el sector público de Uruguay. Adicionalmente, se espera que este porcentaje aumente hasta un 36% con la resolución de los actuales llamados para los puestos de conducción, dado el porcentaje de mujeres presentadas. Adicionalmente, la IMM cuenta con una Comisión específica para la igualdad de género que ha puesto en marcha diversas iniciativas, incluyendo acciones de sensibilización y formación.
- 2.21 **Diseño y aplicación de un programa de actualización de competencias.** La operación financiará cursos de capacitación para los funcionarios pertenecientes a los sectores de limpieza y gestión territorial. Se desarrollarán programas de actualización técnico-operativa que adecuen los conocimientos y habilidades de los funcionarios a las exigencias de las nuevas tecnologías de gestión que se implantarán en los sectores mencionados.
- 2.22 **Diseño y aplicación de un programa para la reconversión y reubicación de funcionarios.** . En función de las iniciativas de reorganización de los procesos de alto impacto en dos áreas de la IMM apoyadas por el Programa, se prevé la necesidad de recapacitar y reubicar un número aproximado de 100 funcionarios de

estos servicios en otros puestos de trabajo. La operación financiará la adquisición por la IMM de una metodología de trabajo para la reinserción y capacitación de estos funcionarios para que puedan desempeñarse en sus nuevas funciones.

**2.23 Diseño y aplicación de un sistema de remuneraciones vinculado a resultados.**

La operación financiará el diseño e implantación de un sistema de remuneraciones vinculado a los resultados operativos de los sectores seleccionados. El sistema deberá reunir las siguientes condiciones: (i) estar vinculado al logro de objetivos de resultado gerenciales previamente acordados y medidos conforme a resultados tangibles y mensurables; (ii) aplicarse con carácter grupal, es decir, a partir del rendimiento de unidades organizativas y no de personas, sin perjuicio de existir la posibilidad de discriminar en función de la contribución individual de las personas al trabajo colectivo; (iii) la aplicación del incentivo no debe suponer incremento de la masa salarial, ni en el conjunto de la intendencia, ni en los departamentos de los funcionarios a los que se les aplica. Esto supone la necesidad de que la aplicación del incentivo se realice principalmente contra la reducción del pago de horas extraordinarias por parte de la IMM (en la actualidad un 4% de los gastos de personal) y otros gastos directos. La aplicación del sistema de retribuciones se realizará en dos áreas piloto, para las que se han identificado preliminarmente las siguientes: a) el Departamento de Descentralización; y b) la División Limpieza.

**2.24 Diseño y aplicación de un programa de fortalecimiento técnico de los gremios.**

Con el propósito de reforzar la capacidad de interlocución de los gremios con la IMM en todos los asuntos que afectan a su función de representación y defensa de los trabajadores municipales, la operación financiará un programa de talleres de fortalecimiento técnico. Estos talleres se ejecutarán a través de un convenio con la OIT que se instrumentará por parte de la Oficina de CINTERFOR (representación de la OIT en Uruguay), el cual será financiado con cargo a los recursos de la contrapartida local.

**4. Gestión de recursos fiscales municipales (US\$215.000 contrapartida)**

**2.25** En este componente se procurará consolidar en algunas áreas específicas, un proceso iniciado con un alto nivel de avance orientado al fortalecimiento de la gestión fiscal y financiera de la IMM. El apoyo a la IMM se concentrará en crear instrumentos y sistemas para la gestión y el control de los ingresos y de la información económico-financiera, para rendición de cuentas a los agentes externos.

**2.26** En el área de ingresos, se apoyará la reestructuración de los servicios responsables de la gestión de los ingresos municipales, a través de: (i) integración de archivos de tributos inmobiliarios; (ii) racionalización del proceso de exoneraciones y devoluciones de tributos; (iii) mejora de la gestión de la morosidad; (iv) promoción de una atención más adecuada a los contribuyentes en general; e (v) implantación de un sistema de atención especializada a los distintos segmentos de contribuyentes, mediante el establecimiento de modalidades distintas de tratamiento y seguimiento en función de la entidad y naturaleza del tributo.

- 2.27 Con respecto al fortalecimiento del área financiera, se apoyará: (i) implantación de un sistema para la planificación financiera y de préstamo; (ii) control de almacenes, que incluye el relevamiento y valoración del inventario de bienes; (iii) ajustes en el sistema de contabilidad patrimonial; (iv) control de los activos fijos, con relevamiento, actualización, valorizaciones y determinación de criterios de amortización y revalorización, garantizando la interfase con obras y almacenes; (v) desarrollo e instalación del sistema de compras por importación; (vi) definición del contenido y periodicidad de los informes económico-financiero automatizados, garantizando la divulgación de la información accesible para agentes externos, que incluya ciudadanos, bancos y otros organismos. Este sistema incluirá también información sobre cumplimiento de planes y metas, lo que facilitará los procesos de supervisión pública de los mandatarios, elemento central para un proceso eficiente de rendición de cuentas.

#### D. Costo y financiamiento

- 2.28 El costo total del Programa se ha estimado en US\$4.225 millones, que se financiaría con un préstamo de US\$3.0 millones y una contrapartida de US\$1.225 millones, cuya distribución por fuente de financiamiento y se muestra en el siguiente cuadro. El Banco contribuirá al costo del Programa con recursos del Capital Ordinario, por un plazo de amortización de 20 años y un período de gracia de 5 años. El préstamo llevaría una tasa de interés variable con una comisión de crédito de 0.75%, y una comisión de inspección y vigilancia generales del 1% del monto del préstamo.

<b>Presupuesto Consolidado por categorías (miles de dólares de los Estados Unidos)</b>			
<b>Categoría Presupuestaria</b>	<b>BID/OC</b>	<b>IMM</b>	<b>Total</b>
Componente 1: Gestión Estratégica	446	86	532
Componente 2: Procesos de Alto Impacto:	1,706	116	1,822
Componente 3: Recursos Humanos	304	477	781
Componente 4: Rec. Fiscales Municipales	0	215	215
Unidad Coordinadora	0	162	162
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>2,456</b>	<b>1,056</b>	<b>3,512</b>
1. Costos Financieros	292	22	314
a. Comisión de crédito	0	22	22
b. FIV	30	0	30
c. Intereses	262	0	262
2. Imprevistos	32	147	179
<b>TOTAL (sin FAPEP)</b>	<b>2,780</b>	<b>1,225</b>	<b>4,005</b>
3. FAPEP	220		220
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>3,000</b>	<b>1,225</b>	<b>4,225</b>

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El Prestatario será la República Oriental del Uruguay, representada en el contrato de préstamo por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El Organismo Ejecutor será la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) quien llevará a cabo el Programa en coordinación con la OPP.
- 3.2 Previo al primer desembolso, la IMM deberá presentar, a satisfacción del Banco: (a) copia autorizada del convenio de ejecución y de traspaso de recursos que se suscriba entre la IMM y la OPP, en las mismas condiciones establecidas en el contrato de préstamo entre el Banco y el Prestatario, en el que se refleje la responsabilidad de ejecución de la IMM; (b) copia autorizada de la resolución de la Junta Departamental aprobando el convenio mencionado.

#### B. Organización para la administración del Programa

##### 1. Marco general

- 3.3 El Poder Ejecutivo de la Intendencia Municipal de Montevideo es ejercido por el Intendente Municipal, quien es elegido popularmente por períodos quinquenales. La Administración Municipal es delegada por el Intendente en los Directores de Departamento quienes conforman el Gabinete Municipal.<sup>8</sup>
- 3.4 El Intendente Municipal de Montevideo tiene entre sus atribuciones la delegación de facultades específicas en comisiones especiales<sup>9</sup>. En función de estas atribuciones el Intendente creó<sup>10</sup> la Comisión Coordinadora de la Reforma Municipal (CCRM) para impulsar y coordinar las iniciativas de modernización institucional que se lleven adelante en la IMM. La CCRM está integrada por los siguientes Directores de Departamento: Secretaría General, Recursos Financieros, Recursos Humanos, Jurídicos y Descentralización. La Unidad de Coordinación del “Programa de Mejora de Gestión” depende de la Comisión Coordinadora de la Reforma Municipal, siendo su vinculación administrativa a través de la Unidad Central de Planificación Municipal (UCPM), de quien depende jerárquicamente.
- 3.5 El Intendente Municipal de Montevideo le ha encargado a la CCRM la *dirección estratégica*



<sup>8</sup> Artículo 280 de la Constitución de la República.

<sup>9</sup> Facultado por el Artículo 278 de la Constitución de la República.

<sup>10</sup> Creada según resolución 2.435/95 de fecha 17 de julio de 1995.

del Programa, la cual aprobará, mediante resolución y acordará con el Banco los Planes Operativos Anuales (POAs) para cada uno de los proyectos. El *planeamiento general* y la *supervisión estratégica* estarán a cargo de la UCPM.

- 3.6 La *coordinación operativa y administrativa* de los diferentes proyectos corresponderá a la Unidad de Coordinación del Programa de Mejora de la Gestión (UCP) <sup>11</sup> que ha sido especialmente creada para la preparación y ejecución del Programa. La *ejecución* y logro de objetivos y metas de cada uno de los seis proyectos será responsabilidad de los Equipos de Proyecto, bajo la dirección de un Jefe de Proyecto, quien responderá a la UCP. Cada Jefe de Proyecto trabajará en estrecha coordinación con las autoridades de línea respectivas y con el Coordinador General de la UCP. Los Equipos de Proyecto estarán integrados por personal de la IMM, apoyados por consultores especializados en las materias que resulten necesarias.
- 3.7 Las actividades del Programa seguirán una programación anual instrumentada a través de POAs, que serán consistentes con el Marco Lógico del Programa.

## **2. Supervisión del Programa**

- 3.8 La *supervisión estratégica* del Programa le corresponderá a la UCPM, que asegurará que: (i) se resguarden los valores, objetivos e intereses de la IMM; (ii) se cumplan los compromisos asumidos por la IMM en el marco del presente Programa y se realicen las actividades incluidas en el plan operativo anual correspondiente, garantizando la debida coordinación entre los actores; (iii) se mantengan informados sobre la ejecución del Programa a los principales órganos asesores y ejecutivos; y (iv) se difundan los objetivos y avances del Programa, tanto al interior de la IMM como hacia la comunidad en general.

## **3. Coordinación general administrativa del Programa**

- 3.9 La UCP, bajo la dirección del Coordinador General asumirá las siguientes funciones:
- Aprobar los informes y/o productos parciales y finales de las distintas actividades de consultoría;
  - Preparar el POA consolidado en función de los POAs presentados por cada uno de los Jefes de Proyecto;
  - Coordinar la elaboración de indicadores, formularios e instructivos para la preparación de los POAs específicos de cada uno de los proyectos;
  - Prestar asistencia técnica y coordinar la formulación y el reporte oportuno de los POAs y los informes semestrales de progreso por parte de los Jefes de Proyecto;

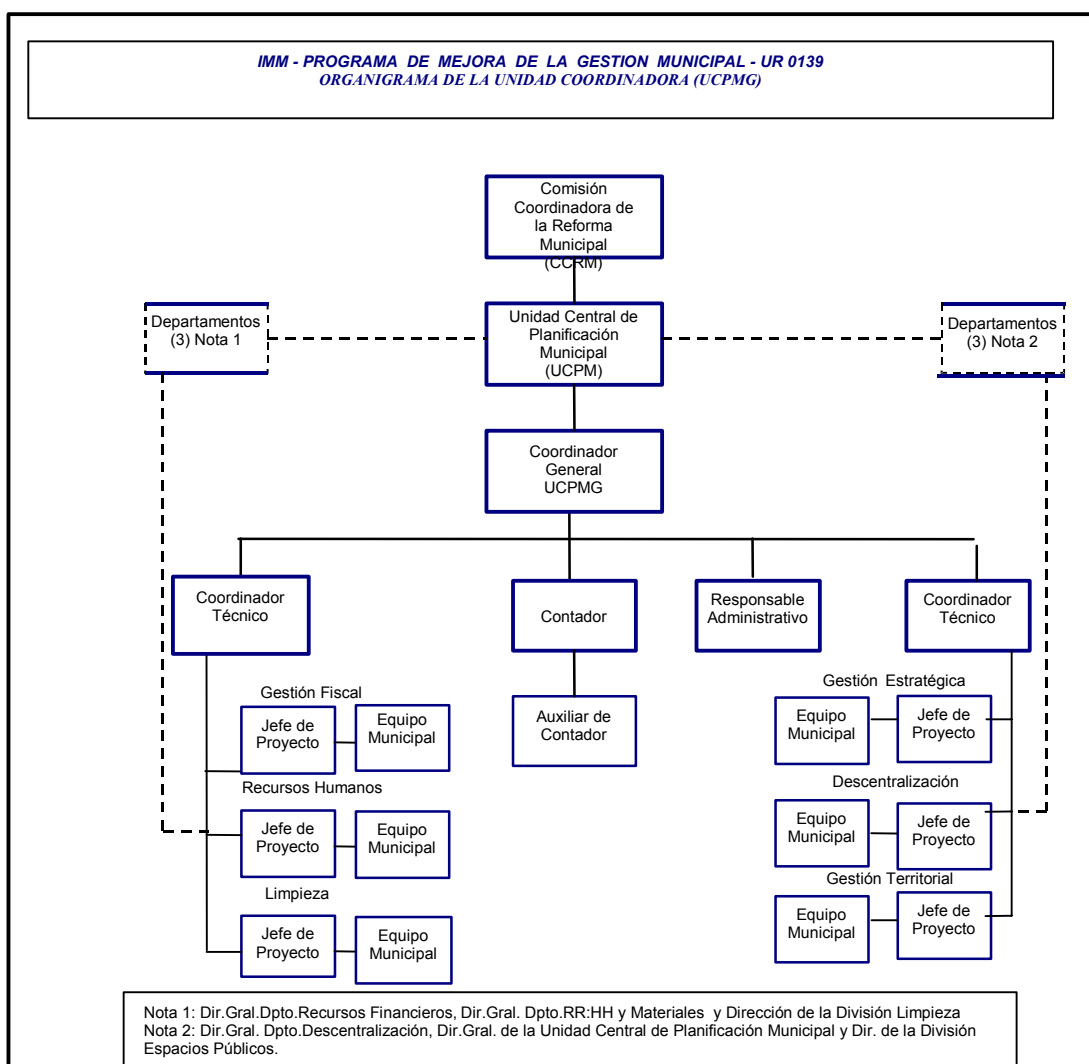
---

<sup>11</sup> Esta Unidad fue constituida por la Resolución 2.577/01 de fecha 16 de julio de 2001. Esta Unidad ha participado en las actividades de preparación del Programa.

- Elaborar y administrar el sistema de información para la coordinación general y el seguimiento del Programa;
- Realizar el seguimiento periódico del cumplimiento de productos y plazos de proyectos y componentes, de acuerdo al marco lógico, cronogramas y demás instrumentos de evaluación de compromisos verificables de los resultados del Programa;
- Evaluar, conjuntamente con el Departamento o División que corresponda, el desempeño y cumplimiento de resultados de cada Jefe de Proyecto;
- Realizar la gestión administrativo financiera del Programa, incluyendo la administración de licitaciones, contratos y pagos de profesionales, bienes y servicios considerados en los proyectos; la contabilización de ingresos y gastos del Programa; la actualización y preparación periódica de sus estados financieros y demás informes financieros que se requieran;
- Asegurar las comunicaciones del Programa con el Banco;
- Coordinar y apoyar las tareas de difusión de los objetivos y avances del Programa incluyendo la administración y actualización del sitio en Internet del Programa.

3.10 La UCP estará integrada por el Coordinador General del Programa; dos coordinadores técnicos para la planificación y seguimiento de actividades de proyectos y componentes; un profesional en gestión financiera-contable; y dos asistentes técnico - administrativos. La Unidad contará cuando corresponda con el asesoramiento del Departamento Jurídico y de la División Compras de la IMM. A continuación se presenta un organigrama de la UCP.





#### 4. Organización de la ejecución de los proyectos

##### a) Jefes de proyecto

- 3.11 La ejecución de cada uno de los seis proyectos será responsabilidad de un Jefe de Proyecto, que responderá a esos efectos ante la UCP, sin perjuicio de lo cual mantendrá su dependencia orgánico-funcional respecto del Departamento o la División al que pertenece. Cada Jefe de Proyecto será “contratado” por la UCP para cumplir con las actividades previstas en los términos de referencia correspondientes. De esta forma se logra un fuerte involucramiento de las unidades de línea (División o Departamento) implicadas en la ejecución del Programa y se fortalece la capacidad de administración
- 3.12 Independientemente de las actividades y responsabilidades específicas que corresponda cada Jefe de Proyecto tendrá las siguientes responsabilidades:

- Logro de objetivos y metas del proyecto y sus componentes en los plazos y con los recursos previstos.
  - Preparación de los planes operativos anuales, los planes trimestrales de actividades y tareas; y los informes semestrales de progreso del proyecto, en su área de competencia.
  - Supervisión, coordinación y evaluación de desempeño de los equipos de trabajo para la ejecución del proyecto y sus componentes, en el área de su competencia.
  - Especificación de las características técnicas de los equipos a adquirir y de términos de referencia para la contratación de servicios profesionales para el proyecto, acordados con la autoridad de línea correspondiente y con la UCP.
  - Supervisión del cumplimiento de los términos de referencia y resultados de las consultorías, en acuerdo con la autoridad de línea correspondiente y la UCP.
  - Coordinación de los diferentes equipos de trabajo bajo su responsabilidad.
  - Generación de instancias de consulta a los futuros usuarios internos o externos de los productos del proyecto.
  - Reporte periódico de avance del proyecto a la UCP.
  - Transferencia de resultados y conocimientos logrados en el proyecto a las áreas de la IMM en las cuales éstos serán aplicados.
  - Realización de tareas de difusión, una vez acordadas con el Coordinador General.
  - Mantenimiento y actualización de la información disponible en el sitio de Internet correspondiente al Proyecto.
- 3.13 Los Jefes de Proyecto deberán tener formación profesional en los campos relevantes con el objetivo del proyecto y amplia experiencia en administración de proyectos en organizaciones complejas, tener experiencia en procesos similares a los propuestos, dinamismo, proactividad y orientación al logro de resultados.
- 3.14 En su selección participarán la UCPM, la UCP y el Director de Departamento o de División del área temática correspondiente. Previo al primer desembolso, el Organismo Ejecutor deberá presentar evidencia de haber seleccionado y contratado los Jefes de Proyecto necesarios para iniciar la ejecución.

**b) Equipos de proyecto**

- 3.15 Cada proyecto será ejecutado por un Equipo de Proyecto. Los miembros de los Equipos responderán directamente al Jefe del Proyecto correspondiente. Cada miembro del Equipo de Proyecto será contratado mediante llamado interno de presentación de méritos y será responsable del cumplimiento de las actividades que le fueron encomendadas para el logro de los objetivos y metas. Los Equipos de Proyecto serán integrados por personal de la IMM, apoyados por profesionales especialistas y consultores en las materias técnicas tratadas que resulten necesarios.

3.16 El Cuadro siguiente ilustra su composición en cada uno de los proyectos.

<b>Equipo de Proyecto 1: Gestión Estratégica</b>	
<b>Grupo Planificación Estratégica</b> <u>Productos Esperados</u> ⇒ Sistema de planificación estratégica ⇒ Plan estratégico de gestión (3 unid) ⇒ Presupuestación por resultado (2 unid) ⇒ Auditoría de Gestión	<u>Miembros (UCPM)</u> ⇒ 1 Jefe de Proyecto externo ⇒ 2 profesionales ⇒ 3 técnicos ⇒ Consultores
<b>Grupo Indicadores</b> <u>Productos Esperados</u> ⇒ Indicadores de evaluación estratégica ⇒ Indicadores de gestión (3 unid)	<u>Miembros (UCPM)</u> ⇒ 3 profesionales ⇒ 3 técnicos ⇒ Consultores
<b>Equipo de Proyecto 2: Limpieza</b>	
<u>Productos Esperados</u> ⇒ Sistema contralor de uso y localización flota ⇒ Sist. mantenimiento preventivo y correctivo ⇒ Circuitos de recolección optimizados ⇒ Sistema de Atención de Reclamos ⇒ Sistema de Información Gerencial	<u>Miembros (División Limpieza)</u> ⇒ 1 Jefe de Proyecto profesional ⇒ 3 técnicos ⇒ Consultores
<b>Equipo de Proyecto 3: Descentralización</b>	
<u>Productos Esperados</u> ⇒ Diseño de Modelo de Atención al Ciudadano ⇒ Diseño de estructura organizativa de CCZ's ⇒ Racionalización , normalización y certificación de los CCZ's	<u>Miembros (Dpto. de Descentralización )</u> ⇒ 1 Jefe de Proyecto ⇒ 1 profesional ⇒ 6 técnicos ⇒ 1 ingeniero en computación ⇒ Consultores
<b>Equipo de Proyecto 4: Gestión Territorial</b>	
<b>Grupo Planificación Territorial</b> <u>Productos Esperados</u> ⇒ Reestructura organizacional y funcional DPT ⇒ Metodología depuración archivo gráfico	<u>Miembros ( UCPM )</u> ⇒ 1 profesional ⇒ 1 técnico ⇒ Consultores
<b>Grupo Contralor de Edificaciones</b> <u>Productos Esperados</u> ⇒ Operacionalización del POT ⇒ Gestión de archivos	<u>Miembros (División Espacios Públicos)</u> ⇒ 1 Jefe de Proyecto profesional ⇒ 2 técnicos ⇒ Consultores
<b>Equipo de Proyecto 5: Gestión de RRHH</b>	
<u>Productos Esperados</u> ⇒ Diseño de Planes de Formación ⇒ Ejecución Programa Formación Gerencial ⇒ Actualización de Competencias (3u) ⇒ Reconversión y reubicación ⇒ Sistema de remuneraciones por resultados	<u>Miembros (Dpto. de Recursos Humanos e Instituto de Estudios Municipales)</u> ⇒ 1 Jefe de Proyecto ⇒ 4 técnicos ⇒ Consultores
<b>Equipo de Proyecto 6: Gestión de Recursos Fiscales Municipales</b>	
<u>Productos Esperados</u> ⇒ Módulos Contabilidad Patrimonial ⇒ Reestructura Administración Fiscal ⇒ Informes de gestión económico-financiera	<u>Miembros (Dpto. Recursos Financieros y Contaduría General)</u> ⇒ 1 Jefe de Proyecto profesional ⇒ 7 profesionales part time ⇒ 15 técnicos

- 3.17 La conformación de los Equipos de Proyecto será condición previa al primer desembolso.

## **5. Instancias de difusión del Programa**

- 3.18 El Programa contará con instrumentos de difusión interna y externa, entre los cuales se incluirán:

- Una Hoja Informativa Trimestral del Programa, diseñada para ser distribuida electrónicamente a todo el personal de la IMM..
- Una presentación semestral de los avances del Programa, en la cual puedan participar representantes de los diferentes sectores de la IMM y las asociaciones gremiales.
- Una presentación anual de los avances del Programa, en la cual puedan participar representantes de instituciones de la sociedad civil interesadas en el desempeño de la IMM.
- Publicación periódica de artículos y comunicados de prensa que reporten los propósitos y avances del Programa.
- Un sitio de Internet informativo del Programa.

## **C. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.19 Todas las adquisiciones así como la selección y contratación de los servicios de consultoría deberán efectuarse siguiendo los procedimientos estándares del Banco para estos efectos. En la selección y contratación de los servicios de consultoría se seguirán los lineamientos establecidos en el Documento GN-1679-3. Para este Programa, en los casos de selección de firmas consultoras basada en la calidad y en costo, el peso relativo del precio como criterio de evaluación será normalmente de hasta un 20% y, consecuentemente, el elemento técnico de calidad de oferta será normalmente de hasta un 80%. En casos excepcionales, debidamente justificados, el peso relativo del precio podrá llegar a un máximo de 30% y el elemento técnico a un máximo de 70%.
- 3.20 En el caso que el monto de adquisiciones de bienes sea el equivalente de US\$ 350.000 o mayor, y cuando el monto de los contratos de los servicios de consultoría supere los US\$ 200.000, tales licitaciones y/o concursos deberán efectuarse a nivel internacional.
- 3.21 Luego de transcurrido el primer año de ejecución y según la experiencia adquirida por el Ejecutor, el Banco podrá efectuar en forma ex-post y por muestreo las revisiones de contrataciones de servicios de consultores individuales por montos inferiores a US\$ 50.000 y de firmas consultoras por montos inferiores a US\$ 100.000.

**D. Desembolsos y Fondo Rotatorio**

- 3.22 Para efectuar los desembolsos del Programa se creará un fondo rotatorio de un monto de hasta un 5% del financiamiento del Banco, a través del establecimiento de una cuenta bancaria especial. Estos recursos deberán ser manejados en una cuenta bancaria especial separada a nombre del Programa del Banco, y se deben presentar informes semestrales de la situación del fondo rotatorio en poder del ejecutor dentro de un período de 60 días después del cierre de cada semestre finalizado en junio y diciembre de cada año. Toda documentación de apoyo a las solicitudes de desembolso será revisada ex-ante.

**E. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.23 El período de ejecución será de un mínimo de tres años y el de desembolsos de 42 meses.

**F. Contabilidad y Auditoría**

- 3.24 El Organismo Ejecutor deberá mantener un sistema de control interno y de registros contables y financieros separados, en forma tal que permita: (i) la identificación de las transacciones financieras efectuadas con los recursos del Programa por categoría de inversión y fuentes de financiamiento, independiente de otros recursos manejados por la IMM; y (ii) la preparación periódica de estados financieros del Programa.
- 3.25 La auditoría externa se efectuará: de acuerdo a los términos de referencia, previamente aprobados por el Banco. La auditoría externa será efectuada por el Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay. El Organismo Ejecutor presentará anualmente al Banco dentro de un plazo de 120 días del cierre del ejercicio fiscal, los estados financieros auditados.

**G. Evaluación Ex-post**

- 3.26 En base a las consultas realizadas con el Organismo Ejecutor, se ha optado por no realizar una evaluación ex-post del Programa. No obstante, el Organismo Ejecutor, a lo largo del período de ejecución del Programa, dispondrá de una serie de informes de progreso y de resultados del seguimiento de los indicadores del Marco Lógico, para permitir que el Banco haga una evaluación ex-post, si se estima pertinente realizarla.

**H. Reconocimiento de gastos**

- 3.27 A solicitud de la IMM, se recomienda aprobar un reconocimiento retroactivo de: (i) gastos incurridos con cargo a la contrapartida local a partir de 30 de noviembre de 2001, hasta por un monto equivalente a US\$ 145.000.; (ii) gastos incurridos con cargo al financiamiento por un monto equivalente US\$ 150.000.
- 3.28 En mayo de 2002 la IMM suscribió un acuerdo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para ejecutar una operación individual reembolsable (UR-0149)

con recursos provenientes de la línea rotatoria de la Facilidad de Preparación de Proyectos (FAPEP), por un monto de hasta US\$ 220.000. Esta línea individual se encuentra actualmente en los trámites finales de aprobación en la el órgano legislativo local, la Junta Departamental.

#### **I. Seguimiento y evaluación**

- 3.29 El desarrollo de las actividades del Programa seguirá una programación anual instrumentada a través de POAs, que se acordarán con el Banco en reuniones anuales de seguimiento. Los POAs contendrán, en concordancia con el Marco Lógico del Programa, al menos la siguiente información: (i) una evaluación de las actividades realizadas y logros alcanzados en el período inmediatamente anterior; (ii) el detalle de las actividades a realizar en un determinado año; (iii) los objetivos y metas –trimestrales- por grupo de actividades y los indicadores a ser utilizados para medir su cumplimiento; (iv) el cronograma –trimestral- de ejecución con los respectivos costos; y (v) las necesidades de financiamiento del período.
- 3.30 Cada POA se entregaría al Banco en diciembre de cada año, para preparar las reuniones anuales que se realizarían antes del 31 de marzo del año siguiente. El Organismo Ejecutor y el Banco celebrarán reuniones anuales de seguimiento para evaluar los progresos del año anterior y el cumplimiento de los criterios establecidos para los desembolsos y la ejecución técnica del Programa, así como para acordar los respectivos planes anuales. La aprobación del primer POA será condición previa al primer desembolso.

#### **J. Estado de Preparación**

- 3.31 El Organismo Ejecutor está desarrollando un conjunto de actividades preparatorias enmarcadas y financiadas con recursos de la Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP). A la fecha (agosto de 2002) el convenio del FAPEP ha sido ya suscrito por el Banco y la IMM, ha sido aprobado por parte de la Junta Departamental de Montevideo (órgano legislativo local) y se encuentra en ejecución.
- 3.32 El objetivo de este FAPEP es apoyar a la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), en: (i) el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso del eventual Financiamiento; (ii) la organización e iniciación de la ejecución de algunas actividades esenciales del Programa, las mismas que facilitarán el desarrollo de las subsiguientes, una vez que el financiamiento sea aprobado y declarado elegible por el Banco; y (iii) el montaje de la Unidad Coordinadora del Programa.
- 3.33 La Unidad de Coordinación se encuentra conformada y en plena operación. Los equipos de proyecto han sido identificados y los llamados para liderarlos han sido ya efectuados entre los funcionarios de línea de la IMM.

#### **IV. FACTIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL**

##### **A. Viabilidad técnica e institucional**

- 4.1 Tanto el Poder Ejecutivo a nivel nacional como la IMM asignan una alta prioridad al Programa, lo que otorga las bases institucionales y los recursos suficientes para su ejecución. Por su parte, la IMM goza de independencia garantizada constitucionalmente, y posee amplias facultades para dictar su propia normativa interna y organizar su trabajo. La ejecución de las actividades previstas y los cambios organizativos y de gestión propuestos no requieren modificaciones legislativas.
- 4.2 Los diagnósticos efectuados y el diseño del Programa, el cual fue apoyado con consultorías especializadas en reforma de la gestión municipal, sugirieron abordar los problemas que afectan a la gestión municipal en forma paulatina, impulsando los cambios gradualmente, con un monto de recursos adecuado a la capacidad actual de la institución. En este sentido, los diversos proyectos se concentrarán en una experiencias de carácter piloto.
- 4.3 Por su parte, el análisis institucional efectuado permite señalar que el personal municipal participante, así como el personal técnico en las áreas administrativas está calificado para formar parte de los Equipos de Proyecto, y, producto del consenso obtenido y de la definición participativa del Programa, se puede indicar que se encuentra motivado para emprender un proceso de mejoramiento de amplio alcance como el propuesto. Adicionalmente, se contará con un esquema de organización para la ejecución del Programa que apunta a dejar fortalecida la capacidad de diseño y gestión de proyectos en la institución.
- 4.4 El esquema de organización adoptado conjuntamente con las autoridades de la IMM destaca la importancia de contar con la participación activa de cada una de las direcciones, divisiones y otras unidades beneficiarias del Programa, . En este sentido, cabe destacar que la responsabilidad de ejecución del Programa recaerá en cada uno de estos equipos internos de trabajo, los cuales se desempeñarán hacia el logro de resultados, con visión de mediano y largo plazo. El Programa incluiría recursos para reconocer gastos relacionados a la dedicación en horas extras y viáticos del personal involucrado en estos equipos de trabajo. Este gasto se realizaría contra la verificación de la entrega de productos concretos.

##### **B. Factibilidad ambiental y social**

- 4.5 No se prevén impactos ambientales ni sociales adversos derivados de la ejecución del programa. Al contrario, el Programa tendrá beneficios sociales significativos al promover una mejoría de los servicios prestados por la Intendencia y el desarrollo del capital humano para la mejora de la productividad y bienestar. Los esfuerzos que se harán en el sector de limpieza pública contribuirán a mejores condiciones sanitarias y estéticas en la ciudad. La mitigación de los impactos sociales causados por la racionalización de la planta de personal de la IMM está prevista en los proyectos. El Perfil II fue aprobado por el CESI el 22 de febrero de 2002.

- 4.6 Aún cuando el Programa no está orientado a la mejoría de la gestión ambiental, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la IMM repercutirá en una gestión ambiental con trámites más transparentes y más eficaces. Concretamente, se ha previsto en las labores de los consultores que serán contratados, considerar y facilitar la aplicación coordinada de los procedimientos ambientales a nivel municipal dentro del subcomponente de Gestión Municipal. También se prevé incluir en la capacitación de los funcionarios de Gestión Territorial los conocimientos sobre las normas y procedimientos ambientales que se aplican en el Departamento de Montevideo.
- 4.7 Más allá del impacto social y financiero, el subcomponente de limpieza urbana tendrá un impacto positivo sobre la calidad ambiental de la ciudad. En particular, el apoyo que estos productos proporcionarán a la implantación del sistema de contenedores para 500 mil habitantes en el área sudoeste de la ciudad, y que incluye los arroyos Miguelete y Pantanoso, reducirá la cantidad de desechos que se vierten en esos cuerpos de agua. La optimización de los circuitos de recolección y la rápida atención a reclamos por parte de la flota de vehículos de limpieza, permitirá recoger con eficiencia la basura que se acumula tanto lícita como ilícitamente en el área de actuación del Plan de Acción de Emergencia para los arroyos Miguelete y Pantanoso (PAE). El PAE está en su etapa de diseño con el apoyo del Banco y será ejecutado por la IMM.
- 4.8 La IMM desarrolla una política de género hacia la población de Montevideo a través de la Comisión de Equidad y Género de la Comisión de la Mujer, organismo que integra la estructura permanente del Departamento de Descentralización. Junto con otros Departamentos, la IMM ha desarrollado el primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Ciudad de Montevideo. En el plano interno municipal, el Departamento de Recursos Humanos ha impulsado una política de equidad y género. Se realizaron algunas experiencias tendientes a romper con la segmentación, integrando mujeres en áreas tradicionalmente masculinas (limpieza). Asimismo, se han iniciado programas de sensibilización y capacitación en género, cuyos resultados comienzan a visualizarse en la gestión de los servicios y recursos municipales. En la actualidad, el 30.8% de los cargos de conducción están ocupados por mujeres. Dentro de ellos, el 24% de los cargos de Dirección Superior son mujeres. Para los concursos actualmente en desarrollo, para proveer todos los cargos de Dirección Superior, se han inscripto un 36% de mujeres. Esto nos indica una tendencia positiva en materia de género al más alto nivel de decisiones de la estructura de los funcionarios de carrera municipal. Cabe señalar que, dentro del actual Gabinete Municipal, el 38% de los cargos pertenecen a mujeres, indicador más elevado que el existente a nivel nacional.
- 4.9 El proyecto no especifica indicadores explícitos de desempeño para medir la reducción de la pobreza y mejoramiento de la equidad social.



### **C. Beneficios**

- 4.10 El Programa tendrá dos grandes grupos de beneficios: el mejoramiento de la capacidad institucional, gerencial y técnica de la IMM y el mejoramiento del servicio al usuario. Estos dos grupos de beneficios están directamente relacionados con la estrategia de coordinar los esfuerzos de fortalecer el “Back Office” – gestión interna – con el “Front Office” – servicio al cliente. La conformación de un marco institucional modernizado para la IMM permitirá contar con una dinámica administrativa y gerencial más eficaz y eficiente. La introducción de sistemas modernos de administración deberá elevar los niveles de eficiencia y transparencia en el uso de los recursos de la IMM. Estas mejoras de la eficiencia interna deberán, a su vez, traducirse en una mejoría concreta en la efectividad de los servicios al ciudadano.

### **D. Riesgos**

- 4.11 El riesgo principal del Programa se relaciona con la resistencia al cambio que puede generar un Programa como el propuesto, particularmente en materia de diseño y procesos organizativos del aparato gerencial, y en la propuesta de introducción de un sistema de remuneraciones vinculado al rendimiento. La IMM tiene una organización administrativa y un conjunto de procesos que están profundamente arraigados en las prácticas municipales de los funcionarios y los usuarios de los servicios. Estos riesgos se ven mitigados, por un lado, por el compromiso de las máximas autoridades municipales con el proceso de cambio, y por otro, con el propio contenido y secuencia del Programa, que prevé una implantación gradual con metas anuales. No obstante lo anterior, también se prevén acciones específicas de sensibilización al cambio y generación de consensos.
- 4.12 La inexperiencia en ejecución de proyectos con entidades multilaterales plantea riesgos de una lenta ejecución. Para mitigar este riesgo y dado que esta es la primera experiencia de la IMM con el Banco, se ha apoyado la conformación y puesta en funcionamiento de la UCP durante el período de preparación del Programa, con recursos de la Facilidad de Preparación de Proyectos (FPP). La FPP ha servido, entre otros aspectos, para que la UCP vaya adquiriendo experiencia en la ejecución de programas financiados por el Banco, particularmente en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios.

**MARCO LOGICO**  
**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA IMM**  
**(UR-0139)**

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	PRINCIPALES SUPUESTOS
<b>FIN</b> Contribuir para el fortalecimiento de la gestión de la IMM, en busca de un mayor nivel de satisfacción del ciudadano con los servicios públicos municipales	Aumento de la satisfacción del ciudadano con la gestión municipal	Encuesta de opinión (firma externa) sobre calidad de gestión municipal	
<b>PROPÓSITO</b> Apoyar la modernización de la gestión estratégica y operativa de la IMM, en busca de mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios y mayor eficacia y transparencia de gestión	A igualdad de prestaciones, cobertura y servicios brindados a la ciudadanía, los egresos municipales operativos anuales disminuyen un 1% a un año de finalizar el Programa.	Balances de Ejecución Presupuestal  Informes a la Junta Departamental	Nivel de actividad productiva se recupera y la situación macroeconómica permanece estable.
<b>COMPONENTES</b> <b>1. Fortalecimiento de los Sistemas de Gestión “horizontales” – Gestión Estratégica.</b>	Áreas de Descentralización y Limpieza con indicadores definidos e implantados al final del proyecto  El acceso al portal de la IMM para la consulta y tramitación de procedimientos se incrementa en un 100% cada año	Informes de avance Sistema de Indicadores operativo  Contador de accesos de la web de la IMM	Actitud sindical es neutral o favorable a la implantación de los sistemas de indicadores

<b>2. Reorganización de Procesos de Alto Impacto Ciudadano</b> Mayor agilidad y calidad en la atención al ciudadano en los CCZ y en la prestación de servicios de limpieza, gestión territorial y control de edificaciones	Al final de la ejecución del proyecto se disminuye en por lo menos un 30% el tiempo de respuesta a los reclamos en los servicios implicados	Informes del Sistema de Expedientes Municipales y Sistemas específicos de gestión de reclamos	
<b>Subcomponentes</b> <b>2.1.Fortalecimiento de los procesos descentralizados y de la atención al ciudadano</b>	La carga anual de trámites por funcionario administrativo de los CCZ pasa de los 278 del año 2001 a un mínimo de 600 en el 2005 La satisfacción de los ciudadanos por la atención que reciben en los CCZ aumenta un 30% en los CCZ al final del tercer año.	Sistema de Expedientes municipales  Encuesta periódica de satisfacción de los usuarios de los CCZ realizada por la IMM	Actitud sindical es neutral o favorable a la implantación de los proceso de reorganización
	CCZ certificados basándose en ISO 9001 en los procesos de atención al ciudadano al final del tercer año	Certificados otorgados por la entidad competente	
	Los procesos de atención al ciudadano que se inician y terminan en el CCZ pasan del 30 al 60% al final del tercer año El tiempo medio de espera en los puntos de atención al ciudadano en los CCZ no supera los 5 minutos al final del tercer año.	Sistema de Expedientes Municipales  Encuesta de medición de tiempos de los servicios	

<b>2.2 Racionalización de procesos en el área de limpieza</b>	<p>El índice de imagen de la “limpieza de Montevideo” que tiene la población, pasando del actual 42% a un mínimo de 60%.</p> <p>El rendimiento promedio por funcionario del servicio de recolección domiciliaria por lo menos en un 20%, de un nivel actual de 1.6 ton/funcionario/día</p> <p>Costo recolección limpieza baja 5%</p> <p>Ahorros anuales de US\$700 mil</p>	<p>Encuesta de imagen de los servicios de limpieza</p> <p>Informes a la Comisión de Modernización</p>	<p>Actitud sindical es neutral o favorable a la implantación de los procesos de reorganización</p>
	Distancia recorrida disminuye 3% (76 mil Km/mes)	Reportes emitidos por el sistema de control vehicular (CONVE)	
	Reducir costo de recolección 3% (US\$71/ton)	Datos estadísticos del sistema SRR (1950)	
	<p>El 100% de los módulos del sistema de atención de reclamos desarrollados e implantados al finalizar las actividades comprendidas en el producto</p> <p>Tiempo respuesta reducido 35% (2,5 días)</p>	Informes emitidos por el nuevo sistema de atención de reclamos	
	Disponibilidad diaria de vehículos de 80% (65%)	Datos estadísticos del Servicio de mantenimiento de vehículos	
	<p>El 100% de los módulos del sistema desarrollados e implantados</p> <p>Tiempo para acceder información reducido un 50% (7 días)</p>	Informes emitidos por el nuevo sistema de información gerencial y estadísticas del SEM	
<b>2.3 Racionalización de procesos en gestión territorial</b>	<p>El grado de conocimiento del trámite es muy bueno para el 80% de los usuarios y bueno para el 20 a los 6 meses de implantado y para un 90 % y 10 % respectivamente al año de finalizar la implantación</p>	Encuesta de satisfacción de los usuarios de la Unidad de Gestión Territorial	
	<p>100% de los trámites a rediseñar implantados al finalizar el producto</p> <p>El tiempo de gestión del 80% de los trámites disminuye un 40% una vez implantado el producto</p>	<p>Informe de la UCP</p> <p>Estadísticas de la Unidad Archivo Gráfico e estadísticas del SEM</p>	

<b>3. Gestión de Recursos Humanos</b> Aumentar la capacidad, el compromiso y la motivación de los gerentes y funcionarios para la prestación del servicio público	Un mínimo del 80 % de todos los funcionarios que participan en los cursos de capacitación gerencial se declaran satisfechos con la formación recibida La implantación de los proyectos de mejora de gestión derivados de los cursos genera resultados cuya estimación económica en el primer año es equivalente al menos al 100 % del coste de los cursos de formación (US\$ 470.400). La aplicación del sistema de retribución por rendimiento permite reducir en las áreas y departamentos afectados un mínimo de 40 % los pagos por horas extraordinarias	Informes de evaluación de la formación  Informes de evaluación de los proyectos de mejora  Informes de ejecución presupuestaria de recursos humanos	Actitud sindical es neutral o favorable a la implantación de los proceso de reorganización
	El 90 % de los funcionarios que realizan los cursos de capacitación gerencial superan la evaluación de los mismos mediante la realización e implantación de los proyectos de mejora de la gestión.	Datos del Servicio de Planeamiento de Recursos Humanos Programa de Formación para la Conducción Municipal	
	Un mínimo del 80% de los funcionarios que participan en los cursos de capacitación para reconversión es reubicado en otro puesto de trabajo	Datos del Servicio de Planeamiento de Recursos Humanos	
	A un mínimo de un 25 % de los funcionarios de la IMM se les aplica un sistema retributivo que incorpora un componente por evaluación del rendimiento	Informe presentado y aprobado por las autoridades	La actitud sindical es neutral o favorable a la implantación del sistema
<b>4. Gestión Fiscal y Financiera</b> Implantar instrumentos y sistemas para la gestión e control de los ingresos y de la información económico-financiera, con rendición de cuentas a los agentes externos..	La morosidad acumulada disminuye por lo menos en un 0,5% por año, al año de finalizar la implantación del nuevo SGCM Retrasos en pagos se reducirán al menos en un 25% anual, seis meses después de implantada el sistema de planificación financiera	Reportes del nuevo Sistema de Gestión de Cobro de Morosos (SGCM) y Informe de Gestión del Departamento de Recursos Financieros. Reportes del Sistema Económico Financiero (SEFI) y Informe de Gestión del Departamento de Recursos Financieros	Convenio para acceso a las informaciones del Gobierno Nacional, acerca de los Registros de Inmuebles en vigencia. Nivel de actividad se recupera y la situación macro-económica permanece estable.

**Cuadro adquisiciones**

	MONTO US\$	MÉTODO (n° de contratos)	PRECALIFI- CACIÓN	FECHA ESTIMADA DE PUBLICACIÓN SEMESTRE / AÑO
<b>A. ADQUISICIÓN DE BIENES</b>	<b>901</b>			
Equipamiento	773	4 de LN	SI	2º/2002
Mobiliario y otros	128	2 de LN	SI	2º/2002 - 1º/2003 - 2º/2003
<b>B. OBRAS CIVILES</b>	<b>323</b>	3 de LN	SI	del 2º/2002 al 1º/2004
<b>C. CONSULTORÍAS</b>	<b>2.003</b>			
Componente 1: Gestión estratégica	451	3 de LPI y 6 de LN	SI	2º/2002
Componente 2: Recursos humanos	249	5 de LPI y 3 de LN	SI	2º/2002
Componente 3: Reorganización procesos alto impacto	1.186	12 de LPI y 6 de LN	SI	2º/2002
<i>i. Limpieza</i>	267	4 de LPI y 1 de LN	SI	2º/2002
<i>ii. Descentralización</i>	773	4 de LPI y 1 de LN	SI	2º/2002
<i>iii. Planificación Territorial</i>	146	4 de LN	NO	
Componente 4: Gestión Fiscal y Financiera	117		NO	
<b>D. OTROS</b>	<b>757</b>			
Unidad Ejecutora (personal técnico y de apoyo)	162		NO	
Capacitación (4 programas)	595	2 de LPI y 4 de LN	SI	2º/2002 y 1º/2003
<b>TOTAL</b>	<b>3.984</b>			