

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

(UR-0130)

(UR-0145)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario y Garante:	República Oriental del Uruguay		
Agencia ejecutora:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)		
Monto y fuente: (En millones)¹	Préstamo sectorial BID: (OC)	US\$	150.0
	Préstamo Cooperación Técnica (CT)	US\$	3.6
	Contrapartida local del préstamo CT	US\$	2.3
Términos y condiciones de los préstamos sectorial y de Cooperación Técnica:		<u>Préstamo sectorial</u>	<u>Préstamo de Cooperación técnica</u>
	Plazo Amortización:	20 años	20 años
	Período de Gracia:	5 años	5 años
	Desembolso:	36 meses	42 meses
	Tasa de Interés:	Variable	Variable
	Inspección y vigilancia:	1.00 %	1.00 %
	Comisión de crédito:	0,75 %	0,75 %
	Moneda:	Dólares estadounidenses de la Facilidad unimonetaria	Dólares estadounidenses de la Facilidad unimonetaria
Objetivos:	El objetivo general del Programa es incrementar la calidad y la productividad de la gestión y de los servicios prestados por la Administración Central (AC), incluyendo la disminución de su costo para el sector privado y el aumento del bienestar del ciudadano. Los objetivos específicos son: (i) lograr una gestión recaudatoria más eficiente, optimizando sus estructuras y estableciendo los incentivos apropiados; (ii) mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público; (iii) reducir el costo de la intervención de la AC sobre el sector privado y el ciudadano; (iv) establecer las bases para la modernización de la gestión de los recursos humanos de la Administración Central; y (v) mejorar la transparencia de la intervención de la Administración Central ante el ciudadano y el sector privado.		
Descripción:	El Programa se financiará con un Préstamo Sectorial de rápido desembolso de US\$150 millones, y un Préstamo de Cooperación		

¹ El préstamo sectorial está acompañado de un Préstamo de Cooperación Técnica (UR-0145) que se presenta en el Anexo II-1.

Técnica paralela, de US\$ 3.6 millones de apoyo a la implantación de las acciones de política promovidas (ver el Plan de Operaciones en el Anexo II-1). Igualmente algunas de las acciones serán coordinadas con una Cooperación Técnica no reembolsable a ser financiada con recursos del FOMIN (TC-0103000), actualmente en preparación. El Préstamo Sectorial se centra en las reformas de política que el Programa impulsa, definiendo y estableciendo metas específicas para la implantación de las medidas incluidas en la Matriz de Acciones de Política (Anexo I-2). El préstamo sectorial se desembolsará en tres tramos de US\$60 millones para el primero, US\$50 millones para el segundo y US\$ 40 millones para el tercero.

El Programa está organizado en cuatro componentes: (i) mejora de la gestión de los recursos públicos; (ii) mejora de la competitividad (Estado y Empresa); (iii) mejora de la calidad de los servicios públicos (Estado y Ciudadano); y (iv) mejora en la gestión de los recursos humanos en la Administración Central.

Condiciones para el desembolso del préstamo sectorial:

El componente de mejora de la **gestión de los recursos públicos** tiene cuatro grandes áreas de acción: (i) la modernización de la gestión de los ingresos públicos; (ii) la mejora de la eficiencia del gasto público; y (iii) la reducción del costo y la mayor transparencia de las adquisiciones públicas de la Administración Central; y (iv) la enajenación o cambio de destino de bienes inmuebles prescindibles. La Matriz de Acciones de Política para este componente incluye para el *primer tramo*: (i) la presentación al Poder Legislativo de un proyecto de ley para la gestión de recursos humanos para la Dirección General Impositiva (DGI) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que establezca, entre otros aspectos, la modalidad de contratación de profesionales calificados a plazos fijos y renovables de acuerdo al rendimiento, y la entrada en vigencia de normas que apoyen el papel del MEF en la represión del contrabando; (ii) la propuesta de pliego estándar de licitaciones públicas y abreviadas; y (iii) la presentación del plan de enajenación o cambio de destino de los inmuebles identificados como prescindibles identificados en el sectorial anterior. Para el *segundo tramo* el Ejecutor deberá presentar evidencia de: (i) la entrada en vigencia de un decreto que establezca la implantación de un Reglamento Orgánico para la DNA; en base a las disposiciones de los decretos 459/997 y 578/975 y cambios requeridos por el proceso de modernización de la institución; (ii) que la ejecución del gasto por centro de actividad está articulada al Sistema de Ejecución del Gasto (SEG); (iii) una propuesta de marco legal de compras y contrataciones estatales presentado al Poder Legislativo el modelo de contrato marco para gestión de compras con proveedores y la institucionalidad del nuevo sistema de compras definida e implantada; que incluya la gestión informática y técnica del sistema, considerando la participación del sector privado en la

misma, la gestión operativa y el marco estratégico, y (iv) el logro de US\$5 millones de ingresos o ahorros por la enajenación o cambio de destino de inmuebles prescindibles. Para el *tercer tramo* se presentará evidencia de: (i) que las Unidades Ejecutoras que representan el 60% del gasto total de la Administración Central se encuentran ejecutando el gasto por centro de actividad; con el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución Presupuestal, y (ii) que se han logrado ahorros por US\$15 millones por ganancia en eficiencia para compras y adquisiciones sobre la canasta de referencia, y por US\$ 10 millones de ingresos o ahorros por la enajenación o cambio de destino de inmuebles prescindibles.

El componente de **mejora de la competitividad** tiene dos áreas de acción: (i) la racionalización del marco de regulaciones, precios y tasas de la Administración Central; (ii) la racionalización de los principales procesos y trámites que el sector privado tiene que seguir en la Administración Central. La Matriz de Acciones de Política para este componente incluye en el *primer tramo* del financiamiento: (i) la modificación de al menos 70 regulaciones que afectan competencia en los mercados; (ii) logro de ahorros de costos por US\$ 7 millones resultado de la racionalización de precios y tasas, (iii) la presentación de un plan de ahorro de costos de un mínimo de US\$23 millones provenientes de racionalización de procesos, modificación de regulaciones, y disminución o eliminación de precios y tasas, incluyendo el método de medición, precios y tasas, incluyendo el método de medición; (iv) la presentación de un listado jerarquizado de regulaciones como base para la decisión del Poder Ejecutivo y de una propuesta de decreto marco reglamentario y metodológico de administración de las regulaciones, precios y tasas que asegure la calidad, el control y difusión de nuevas propuestas de regulaciones, precios y tasas; y (v) evidencia de autorización legislativa de reducción del ICOME y los aportes patronales de Empresas Públicas. Para el *segundo tramo*, se presentará evidencia de: (i) el logro de ahorros por US\$9 millones derivados de la racionalización o eliminación de regulaciones, precios y tasas y procesos definidos como prioritarios, incluyendo aquellas regulaciones pertenecientes a las áreas de comercio exterior y mercado laboral que se incorporarán al inventario existente; y (ii) la presentación y difusión pública de un informe que certifique que el 100% de las nuevas regulaciones, precios y tasas de la Administración Central cuentan con un análisis de costo-efectividad para el caso de precios y tasas y de Metodología de Impacto Regulatorio (MIR) para las regulaciones. Para el *tercer tramo*, se presentará evidencia de: (i) el logro de US\$14 millones producto de ahorros de costos derivados de la racionalización o eliminación de regulaciones, precios, tasas y procesos definidos como prioritarios, incluyendo aquellas regulaciones pertenecientes a las áreas de comercio exterior y

mercado laboral que se incorporarán al inventario existente; (ii) presentación y difusión pública de un informe aprobado por el CEPRE, que certifique que el 100% de las nuevas regulaciones, precios y tasas de la Administración Central cuentan con un análisis de costo efectividad para el caso de precios y tasas y de Impacto Regulatorio, para las regulaciones, por parte de la OPP, y (iii) se ha efectuado la transferencia a usuarios de la reducción del Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME) y de los aportes patronales de las Empresas Públicas por un monto equivalente a US\$12 millones de dólares.

El componente de **calidad de los servicios** incluye acciones para mejorar: (i) la calidad y gestión de los principales servicios que presta la Administración Central al ciudadano; (ii) la transparencia del accionar de la Administración Central ante el mismo. En este componente, la Matriz de Acciones de Política incluye, para el *primer tramo*: (i) el desarrollo de un plan que incluya metas de ahorro en tiempos (30% promedio) y costos (al menos 15%) para los servicios seleccionados de alto impacto social; y (ii) la elaboración de un plan que incluya metas de acceso y resolución electrónica de trámites integrados en un Portal de Gobierno de segunda generación. Para el *segundo tramo*, la Matriz de Acciones de Política incluye: (i) cumplir con el 100% de las metas de ahorro en tiempos y costos en el 50% de los servicios seleccionados; y (ii) contar con el Portal de segunda generación diseñado. Para el *tercer tramo*, se busca el logro del 100% de las metas del plan de ahorros en el 100% de los servicios seleccionados, y la colocación en línea del 100% de los trámites seleccionados susceptibles de ser puestos en línea.

El componente de **gestión de recursos humanos** incluye acciones en tres áreas: (i) la modernización del marco legal de la administración de personal en la Administración Central; (ii) la realización de actividades para reformar la Oficina Nacional de Servicio Civil; y (iii) la implantación de los sistemas de información diseñados en el anterior Programa (995/OC-UR) referidos a las condiciones de trabajo y al Sistema de Retribuciones. Para este componente, la Matriz de Acciones de Políticas incluye metas en relación a: (i) la implantación de los sistemas de información de recursos humanos diseñados en el anterior Programa (995/OC-UR) para *cada uno de los tramos*; (ii) la elaboración (*segundo tramo*) y aprobación (*tercer tramo*) por el Ejecutivo de un proyecto de Ley de modernización de marco jurídico e institucional de los recursos humanos; y (iii) la aprobación (*primer tramo*) y ejecución (*segundo y tercer tramos*) de un programa de modernización de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), con un énfasis en la capacitación de los funcionarios públicos.

Estrategia del Banco en el país y sector:

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 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 modernización de tecnologías modernas. 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:

En base a la revisión del Perfil II, el CESI recomendó: (i) buscar que los aspectos ambientales sean considerados en el proceso de reforma de la gestión para ser internalizados en los procesos de decisión y en las actividades de los distintos procesos (sistemas de información, capacitación y entrenamiento etc.); (ii) explorar con el gobierno la adopción de medidas que mejoren la autonomía fiscal de las instituciones del área ambiental; y (iii) considerar las regulaciones de carácter ambiental en coordinación con el Programa Ambiental de Uruguay (UR-0138), actualmente en preparación (ver párrafos 3.18 y 3.19).

Viabilidad:

La buena ejecución del Programa Sectorial de Reforma del Estado anterior demostró el alto compromiso político y técnico con el Programa (préstamo 995/OC-UR). Este compromiso político y técnico ha continuado presente en la actual administración. El proceso de reforma de la Administración Central uruguaya, ha sido un proceso iniciado con la creación del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) en 1995 que ha asegurado continuidad de las políticas y las directrices al más alto nivel. Adicionalmente, el equipo técnico en el gobierno uruguayo que ha dirigido y apoyado la preparación del presente Programa es fundamentalmente el mismo que estuvo encargado de la preparación y ejecución del anterior. Este grupo, el cual ya ha sido formalizado e institucionalizado en el ámbito de la OPP, cuenta con personal altamente capacitado y con amplia experiencia en el tema. Este grupo, liderado por el Secretario Ejecutivo del CEPRE, ha sido responsable por los logros, en evaluaciones externas, del Programa de reforma 1995-2000, también apoyado por el Banco. Adicionalmente, se ha diseñado un esquema de ejecución descentralizada que se fundamenta en una activa participación de autoridades y funcionarios de las entidades involucradas en la implementación del Programa.

**Riesgos y
Beneficios:**

Administración de recursos públicos. El éxito del componente dependerá de que se introduzcan mejoras importantes en la estructura organizacional y funcional de la DGI y la DNA, circunstancias que dependen de la voluntad política del Gobierno de Uruguay para respaldar estos cambios y sus consecuencias. Al respecto el MEF ha calificado al Programa como altamente prioritario y demostrado su apoyo pleno en lo que va de la preparación del Programa. Los principales **beneficios** de este componente son: (i) el incremento en la productividad de la recaudación tributaria y la disminución de la evasión fiscal; (ii) la mejora de la información y la accesibilidad de los contribuyentes para el pago de los impuestos; (iii) la mejora de la transparencia de la información fiscal y de la gestión de los tributos; y (iv) la liquidación de un conjunto de activos físicos declarados prescindibles en la operación anterior.

Mejora de la competitividad. El Programa puede afectar negativamente, principalmente a través del proceso de desregulación y de eliminación de precios y tasas, a sectores que actualmente se benefician de las restricciones administrativas y de mercado existentes. Para contrarrestar este riesgo: (i) se buscará fomentar la participación del sector privado en el proceso de desregulación y de eliminación de precios y tasas; y (ii) se buscará informar a los beneficiarios directos de las reformas a través de la

estrategia de comunicación del Programa. En este componente los principales **beneficios** son: (I) el logro de ahorros de al menos 30 millones de dólares anuales al finalizar el Programa, como resultado de la racionalización de regulaciones, precios y tasas y procesos; (ii) el logro de una mejor y más transparente administración del marco regulatorio y de precios y tasas; (iii) el establecimiento de controles para mejorar la calidad de la administración regulatoria de la AC; y (iv) la reducción de la carga fiscal a los usuarios de servicios públicos afectados por el Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera.

Calidad de los servicios públicos. Las mejoras de la calidad de los servicios a los ciudadanos y empresas implican que la gestión interna de las entidades de la AC sea conceptualizada desde la perspectiva de los usuarios. En esta perspectiva se racionalizarán procesos administrativos claves que brindan servicios al ciudadano, haciéndolos más accesibles y rápidos. Una herramienta esencial para ello lo constituyen las nuevas tecnologías de gestión, información y comunicación. En este sentido, para que todo el potencial de estas tecnologías sea adecuadamente aprovechado es importante disponer de la institucionalidad que asegure consistencia en la implantación de una estrategia de gobierno electrónico. Uruguay está iniciando la puesta en marcha de esa institucionalidad con el diseño e implantación del Portal del Gobierno, como parte de las acciones de la Cooperación Técnica. Al mismo tiempo, programas que procuran introducir nuevas formas de relacionamiento con el ciudadano tienen que hacerse viables a través de mecanismos de información y comunicación para superar la posible resistencia a las nuevas tecnologías. Los principales **beneficios** son la mejora de: (i) la calidad en la prestación de ciertos servicios públicos mediante la disminución de los tiempos de tramitación; (ii) la disponibilidad de la información sobre de los servicios mediante la publicación de guías y cartas de servicios; (iii) la accesibilidad a los servicios públicos a través de la utilización de tecnologías de la información.

Recursos Humanos. El componente de gestión de recursos humanos podría ser afectado por una posición hostil de los sindicatos a las reformas previstas. Sin embargo, en la medida en que la operación no plantea ninguna reducción de plantillas, al limitarse a establecer las bases para nuevas reglas generales de la gestión de recursos humanos en la AC, este riesgo sería reducido. De hecho, en la operación anterior en este respecto eran mayores

ya que se incidió en reestructuraciones y reducciones de personal, sin mayor consecuencias. Los **beneficios** esperados de este componente son: (i) el fortalecimiento del cumplimiento de las condiciones objetivas de trabajo, a través de la mejora de la información sobre la carga de trabajo (ii) la mejora de la información en materia de retribuciones que permita incrementar su transparencia y equidad; y (iii) la propuesta de un nuevo régimen jurídico para una administración moderna y profesional del personal; y (iv) la elaboración de un plan de modernización de la ONSC.

Condiciones contractuales especiales del préstamo sectorial:

Las mencionadas anteriormente en la sección de Condiciones para el desembolso y Anexo I-2.

Excepciones a las políticas del Banco en el préstamo sectorial:

Ninguna.

Adquisiciones con el préstamo sectorial:

Los recursos de rápido desembolso del préstamo sectorial podrán ser utilizados para financiar el costo agregado, en divisas, de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicará en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos sectoriales, los cuales no requieren de licitación pública internacional.

Clasificación del sector social y de la pobreza:

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).

Para el Préstamo de CT:

Condiciones contractuales especiales del préstamo de CT:

Ver el Anexo II-1.

Excepciones a las políticas del Banco en el préstamo de CT:

Ver el Anexo II-1.

Adquisiciones con el préstamo CT:

Ver el Anexo II-1.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Contexto macroeconómico

- 1.1 La economía uruguaya tuvo un crecimiento satisfactorio con inflación decreciente durante la pasada década. La política anti-inflacionaria fue exitosa al reducir la tasa de aumento de los precios de tres dígitos en 1990 a un dígito en 1998. El manejo prudente de las finanzas públicas y un entorno externo favorable permitieron lograr un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real de 3,9% anual promedio entre 1990 y 1998. Sin embargo, la apreciación real efectiva de la moneda empeoró la competitividad de los sectores productivos en un ambiente de mayor apertura al exterior, con lo que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó a lo largo del período.
- 1.2 En 1999, como resultado de las crisis financieras del sudeste asiático y de Rusia, la devaluación del Real en Brasil y la recesión de la economía argentina, la situación económica se deterioró. El PIB real se contrajo 2,8%, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se amplió y el déficit del sector público se deterioró a 4,1% del PIB, principalmente debido a la fuerte caída de los ingresos. Esta fase recesiva continuó durante 2000, con una contracción del PIB de 1,3% y una tasa de desempleo de 13,6%. El déficit del sector público consolidado excedió la meta del 2,8% del PIB prevista en el programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI), cerrando el año en 4,0%, debido a una recaudación impositiva inferior a la prevista y a la persistencia del déficit en los gobiernos departamentales.
- 1.3 Con un nivel de gasto público total cercano al 35% del PIB, Uruguay continúa enfrentando dificultades para mantener equilibradas las finanzas públicas, especialmente en el contexto de los eventos externos arriba descrito. Los principales retos que enfrentan las autoridades se refieren a la reactivación de la economía, la mejora de la competitividad externa, la reducción del impacto de la carga fiscal sobre las actividades productivas y la contención del crecimiento del gasto público para mantener el equilibrio fiscal. En este contexto, la política impositiva requiere una revisión cuidadosa para que el sistema tributario no desincentive la inversión y la producción del sector privado. Asimismo, se requiere la modernización de la administración tributaria, particularmente de impuestos internos y de aduanas, buscando el control de la evasión.
- 1.4 Con el propósito de enfrentar el reto fiscal el gobierno adoptó varias medidas en 2000. La Ley de Presupuesto 2000-2004 aprobó aumentos tributarios destinados a financiar el aumento de gastos (aumentos especiales de salarios para policías, militares, docentes, salud y, transferencias a Gobiernos Departamentales, entre otros) por alrededor de US\$100 millones anuales. Por el lado de los ingresos se adoptaron las siguientes medidas: (i) un impuesto a los servicios de salud; (ii) la contribución de un salario mínimo anual a los profesionales universitarios con más de diez años de egresados; (iii) el incremento de tres puntos porcentuales en el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) a los funcionarios públicos que ganen más de \$30.740, y la eliminación del IRP para quienes ganen menos de tres salarios mínimos mensuales; (iv) el aumento de otros impuestos, incluyendo la extensión del Impuesto a los Activos Bancarios (IMABA) a las empresas

prestadoras de créditos; (v) la creación de una tasa a los créditos bancarios; cambios en las tasas de seguros de automóviles; y (vi) el aumento del Impuesto Específico Interno (IMESI) a combustibles. Más recientemente, en mayo de 2001, el gobierno anunció una serie de medidas económicas para contrarrestar los efectos negativos de la reaparición de la aftosa y lograr la reactivación de la economía. El costo de estas medidas, orientadas a reducir el costo de producción y mejorar la competitividad, sería financiado con la creación de un Impuesto de Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) de 3% a las ventas de bienes manufacturados nacionales e importados.

- 1.5 Por el lado de los egresos, se requiere controlar y reducir el crecimiento de los gastos discrecionales y evitar una mayor participación de los no discrecionales en el PIB. En este sentido, ya se han llevado a cabo reformas de salarios y del empleo público así como de la seguridad social. La Ley de Presupuesto de 1995 estableció la prohibición de acceso de nuevos funcionarios, en vigencia hasta el año 2005. No obstante el esfuerzo sostenido encaminado a reducir la presencia del Estado en la economía, con un redimensionamiento del sector público, el nivel de gasto en personal en relación a su efectividad en la Administración Central sigue siendo alto.
- 1.6 La Ley de Presupuesto Quinquenal enfatiza la contención del crecimiento de los salarios públicos y la mejora de la calidad del gasto. En esta dirección, a fines de 1998, el Parlamento aprobó legislación que reduce la frecuencia de ajuste de inflación de dos a una vez por año; en 2000, los salarios reales del sector público cayeron 1,5% y en el primer trimestre de 2001 cayeron 0,7%.
- 1.7 En resumen, las perspectivas de las finanzas públicas son difíciles, por lo que en estas circunstancias se requeriría: (i) limitar y controlar la tasa de aumento del gasto fiscal real, especialmente del gasto discrecional primario (excluyendo las transferencias a la seguridad social y el pago de intereses de la deuda pública) por debajo de la tasa de crecimiento del PIB real; (ii) aumentar la eficiencia del gasto corriente y focalizar la inversión pública en áreas vitales de apoyo a la producción y a las políticas sociales; (iii) incrementar la eficiencia del aparato recaudador; y (iv) continuar y profundizar el proceso de desregulación y racionalización de precios y tasas públicas, promoviendo mejores condiciones para la competencia y el desarrollo del sector privado.

B. Principales resultados del apoyo del Banco para la Reforma de la Administración Central de Uruguay

- 1.8 El Banco ha apoyado recientemente el proceso de reforma del Estado en Uruguay a través del Programa Sectorial de Reforma del Estado (préstamo 995/OC-UR), ejecutado entre 1997 y 2000, el cual tuvo como objetivo general apoyar al Gobierno en el proceso de reforma de la Administración Central (AC), acompañando la implantación de las reformas previstas en la Ley de Presupuesto 1995-1999. Los componentes del Programa fueron: (i) reestructuración administrativa; (ii) reinserción laboral y empresarial para los funcionarios afectados por las reformas; (iii) modernización de la administración fiscal; y (iv) fortalecimiento de las relaciones Estado-Ciudadano.

- 1.9 *Reestructuración Administrativa.* En el área de reestructuración administrativa de los Ministerios (conocidos por el nombre de “Incisos” en el Uruguay) de la AC y de las Unidades Ejecutoras (UE) que los componen², el Programa buscó simplificar y racionalizar la estructuras organizativas de la AC, introducir mejoras en las condiciones objetivas de trabajo y en la estructura de la pirámide salarial incluyendo la creación de un sistema de alta gerencia, y reorientar la gestión pública hacia un enfoque gerencial y de atención al cliente. Al finalizar el Programa se había superado la meta inicial de reestructuración de UE, cuyo número fue reducido en un 37% y su personal en más del 16%. Adicionalmente, se generaron ahorros anuales en gasto corriente estimados en US\$86 millones, casi el triple de la meta fijada de US\$30 millones. De éstos ahorros se reasignaron en los Ministerios US\$53 millones anuales (la meta original fue de US\$21 millones) para mejorar la gestión interna y las condiciones de trabajo. Las reestructuras adelantadas establecieron las bases para poder plantearse como meta para la presente operación, la reducción del costo de los trámites de la Administración Central que resulta de la reingeniería integral de procesos y trámites.
- 1.10 El Programa de Reforma del Estado incidió de forma significativa en la gestión de los recursos humanos que permanecieron en la AC, incluyendo diversas actuaciones que produjeron resultados muy relevantes: (i) la reestructura de las funciones de las unidades ejecutoras que se saldó con la eliminación de 9.000 puestos de trabajo y la baja voluntaria e incentivada de más de 7.000 funcionarios públicos; (ii) la definición y cobertura de aproximadamente 100 nuevos puestos de alta especialización, con plena dedicación y salarios competitivos; (iii) la recalificación de funcionarios públicos en el contexto de una nueva estrategia de capacitación (1940 mandos medios y superiores capacitados; (iv) el diseño e implantación a nivel piloto de un Sistema de Supervisión de las Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT) para verificarlas y ofrecer una información básica común a todas las unidades de la AC; y (iv) el diseño de un Sistema de Información de Retribuciones (SR) para hacerlas más transparentes, incluyendo todos los conceptos percibidos por los funcionarios públicos. En el presente Programa se apoyará la implantación generalizada de los sistemas de información señalados y se profundizará en la mejora del marco normativo de la gestión de los recursos humanos.
- 1.11 Además, el Programa anterior supuso un importante avance al evidenciar la necesidad de una reforma integral en la gestión de los recursos humanos del sector público. Las reestructuras y bajas incentivadas de funcionarios públicos supusieron un punto de inflexión en la trayectoria incremental del empleo en la AC. Dado este importante primer paso, en una segunda fase, la cual es objeto de la operación propuesta (UR-0130), es crucial enfrentar las disfunciones institucionales que, en forma de restricciones normativas y organizativas, impiden una gestión moderna de los recursos humanos en la AC. De no abordarse este reto

² En Uruguay se entiende por “Unidad Ejecutora” a las reparticiones administrativas que agrupan competencias estatales sobre un sector de actividad homogéneo, a las que se asignan los recursos necesarios para la ejecución de un programa previsto presupuestariamente. Igualmente se entiende por “Inciso” al conjunto de “Unidades Ejecutoras” agrupadas en un Ministerio o Entidad Pública. Es así que, por ejemplo, la Dirección de Vialidad del Ministerio de Transporte es una “Unidad Ejecutora” del Inciso Ministerio de Transporte. Cada Unidad Ejecutora se compone, a su vez, de unidades organizativas (Divisiones y/o Departamentos).

de flexibilización y adaptación de las reglas institucionales del empleo público a las nuevas formas de gestión de los servicios y a los cambios tecnológicos se generarían dificultades para lograr alternativas a la congelación de ingreso de funcionarios hasta el 2005, puede producir un daño irreparable en las capacidades de los recursos humanos en la AC.

- 1.12 *Reinserción Laboral.* El Programa incluyó el apoyo a los funcionarios afectados mediante la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica, previéndose reentrenar y recolocar a aproximadamente 2.400 funcionarios. Al finalizar el Programa, se habían excedido las metas previstas, apoyándose más de 3.500 perfiles laborales y planes empresariales. Las evaluaciones externas del Programa indican que el mismo fue muy exitoso, tanto en su aceptación por parte de los afectados como en su efectividad para la reinserción laboral en el mercado de trabajo. Un 90% de los funcionarios que dejaron la función pública logró su inserción en el sector privado, la casi totalidad de ellos bajo la modalidad de microempresas.
- 1.13 *Modernización de la Administración Fiscal.* El Programa Sectorial de Reforma del Estado permitió avanzar substantivamente en la modernización de la administración fiscal del gobierno central, involucrando tanto la gestión de ingresos como de gastos.
- 1.14 Por el lado de la gestión de los ingresos, se apoyó el fortalecimiento de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) en el marco de la lucha contra la evasión impositiva y el contrabando. Los principales avances se dieron en las áreas de procesos y procedimientos, fiscalización y sistemas de información. El Programa apoyó la introducción de diversas mejoras de gestión como, por ejemplo, la administración segmentada de contribuyentes en base a su capacidad contributiva, priorizando criterios costo-beneficio en la administración de tributos. También se realizaron avances importantes en la mejora de diversos procesos y procedimientos, principalmente aduaneros, los que resultaron en una mayor facilitación del comercio exterior. La institucionalización y el fortalecimiento de diversos programas de fiscalización y auditoría también constituyeron logros importantes dentro de la mejora de la gestión de la DGI y la DNA. Los avances registrados tuvieron el apoyo de modernos sistemas de información, cuya implantación también fue producto del apoyo del Banco. El presente Programa complementa y continúa las acciones de reforma de la gestión de ingresos públicos.
- 1.15 En el área de administración del gasto público, los resultados alcanzados contribuyeron a la implantación del presupuesto nacional como un instrumento efectivo de gestión financiera y a la instrumentación de su ejecución mediante un sistema de administración de caja regido centralmente con información contable en tiempo real. También se pusieron en marcha acciones de mejoramiento de la gestión financiera mediante la implantación de diversos sistemas de información, como el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV) por resultados, integrado con un sistema integrado de información financiera más amplio (SIIF). Esto permitió elaborar el Presupuesto Nacional 2000-2004 como un presupuesto por resultados en base a planes estratégicos de gestión, aplicando la metodología de costos basados en actividades y centros de actividad. El presente Programa

continuará apoyando este proceso de modernización de la gestión del gasto público, apoyando la implantación generalizada de los sistemas de información ya desarrollados y profundizando la actividades de control y mejora de la calidad del gasto

- 1.16 El Programa anterior inició el apoyo para resolver este problema mediante la realización de un inventario de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Administración Central, desarrollándose propuestas para su racionalización, clasificación y destino de aquellos considerados como prescindibles, la valuación de los mismos, y recomendaciones para una mejor gestión de la flota de vehículos. En el presente programa se fijan metas para la enajenación o cambio de destino de los inmuebles identificados.
- 1.17 La Administración Central del gobierno del Uruguay regula tanto la actividad privada como la pública con disposiciones que afectan la competencia, fragmentadas y duplicadas, o cuyo objetivo ha entrado en desuso. La AC también establece y gestiona un número importante de precios y tasas, muchos de los cuales, o ya no cumplen un rol relevante en el marco de una economía de mercado más competitiva, o cuando lo cumplen, sus niveles no reflejan adecuadamente su costo económico. Finalmente, los usuarios finales enfrentan múltiples restricciones administrativas en sus gestiones ante la Administración Central.
- 1.18 Como consecuencia de esta situación: (i) no existe un marco general para evaluar, en forma consistente, la necesidad de una regulación específica, su articulación con el resto del aparato regulatorio y su eventual costo sobre la actividad económica; (ii) las normas y regulaciones se acumulan (inflación regulatoria) lo que dificulta, dado su volumen, su interpretación y aplicación a los casos concretos; y (iii) la aplicación de las normas regulatorias se hace muy costosa para los operadores públicos y privados dada su complejidad y fragmentación, produciendo inseguridad jurídica.
- 1.19 Con el apoyo del préstamo sectorial mencionado, el Gobierno avanzó en la identificación del universo de regulaciones, precios, tasas y procesos de la AC que afectan al sector privado y en la definición de cuáles debe mantener, reformular o suprimir. Este inventario, elaborado por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), es la conjunción de tres inventarios relacionados entre sí: el inventario de precios, tasas y multas, el inventario de servicios y procesos y el inventario de regulaciones de mercado o sectoriales³.
- 1.20 De los 800 procesos derivados de los tres inventarios de la Administración Central, se han detallado aproximadamente 150 los que han sido incluidos en una "Guía del Usuario". Este inventario servirá de base para un registro formal de servicios y procesos. El *inventario* de aproximadamente 1.150 *precios, tasas y multas* cubrió precios (derechos pagados por servicios que los particulares y el sector privado solicitan voluntariamente), tasas (pago por inscripción obligatoria en registros, por ejemplo) y multas que aplican los Ministerios, identificados por Unidad Ejecutora del gasto. A partir de esta información, se clasificaron los

³ Las cifras citadas se refieren al inventario total que incluye tanto regulaciones, procesos, precios y tasas que afectan al sector privado como a la ciudadanía en general.

exacciones en precios y tasas, de acuerdo a su naturaleza jurídica y tipología económica. El *inventario de regulaciones* cubrió 294 regulaciones. De las regulaciones inventariadas, el 41% son económicas (que contienen restricciones de precios, cantidades y condiciones de entrada y salida de los mercados), el 37% son sociales (destinadas a proteger a los ciudadanos o trabajadores) y el 22% son burocráticas. Este inventario fue parcial en el sentido que no cubrió un conjunto importante de sectores (laborales, de seguridad social y comercio exterior). A partir de la elaboración del inventario, se analizó la conveniencia de mantener, derogar o modificar las regulaciones con un enfoque estrictamente microeconómico. Los inventarios señalados permitieron establecer las bases para plantear metas de racionalización de regulaciones, precios, tasas, y procesos, con la consecuente reducción del costo de la Administración Central para el sector privado, las cuales serán implementadas en el presente Programa.

- 1.21 *Fortalecimiento de las Relaciones Estado-Ciudadano.* En el área de fortalecimiento de las relaciones con el ciudadano, y en el marco del Programa Sectorial de Reforma del Estado, se realizaron acciones con carácter piloto de mejora de la calidad en la atención al público, y un diagnóstico del universo de servicios públicos prestado directamente por la Administración Central. Este diagnóstico permitió identificar más de 400 servicios con un cubrimiento de más de cuatro millones de prestaciones mensuales. Con base en esta información, se realizó una encuesta a usuarios y funcionarios de la AC, para identificar y definir prioridades en términos de un programa de calidad de los servicios de la AC. Igualmente se iniciaron acciones para desarrollar un portal de gobierno de primera generación.
- 1.22 En el ámbito de acciones concertadas con las diversas áreas de la AC, el CEPRE desarrolló 11 convenios de “asistencia técnica” para mejorar sus servicios. En el marco de estos convenios se capacitó a 516 funcionarios pertenecientes a 41 Unidades Ejecutoras y se elaboró una Guía de Orientación al Usuario que abarca 150 servicios y trámites correspondientes a 47 Unidades Ejecutoras. Si bien el Programa logró diseñar una metodología y un proceso de trabajo para su posterior extensión al resto de la Administración Central, no previó avanzar en dicha fase ni actuar sobre la gestión interna de las entidades que brindan los servicios públicos. El presente Programa profundiza estos avances de acercamiento al ciudadano fijando metas de mejora en cantidad, accesibilidad y calidad de servicios.
- 1.23 Luego de una primera fase de reforma del Estado concentrada en una dimensión organizacional y de redefinición de cometidos sustantivos de la Administración Central, el Programa Sectorial propuesto plantea no solamente mejorar la gestión interna, sino focalizar los esfuerzos a mejorar la calidad de la atención al ciudadano. Las transformaciones que se desarrollen deberán tener en cuenta las potencialidades que ofrecen las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) para la prestación integral de los servicios.
- 1.24 *Evaluación General del Préstamo 995/OC-UR.* Los logros alcanzados en las diferentes áreas del Programa superaron ampliamente las metas, tanto cuantitativas como cualitativas, inicialmente establecidas durante su preparación. Diversas evaluaciones externas han presentado los esfuerzos de reforma del sector público en Uruguay, liderados por el CEPRE, como un ejemplo de buenas prácticas. El

informe de cartera del Banco⁴ de julio de 1999 analizó 20 programas de Modernización del Estado y calificó al Programa de Reforma del Estado de Uruguay como “extremadamente exitoso” en cuatro aspectos analizados: consideración del entorno socio político, el diseño técnico de los componentes, la incorporación de incentivos apropiados y los arreglos institucionales para la ejecución.

C. Los desafíos del próximo quinquenio y estrategia del Programa

- 1.25 El proceso de reforma de la Administración Central uruguaya, debe entenderse en términos de un proceso dinámico que va superando etapas y abordando nuevas problemáticas. El Programa descrito en la sección anterior avanzó principalmente con un enfoque “hacia adentro” buscando la reducción de los costos de funcionamiento de la AC, mediante la reducción de personal y la reorganización de las estructuras organizativas para aumentar su eficiencia. El reto para los próximos años es doble. Por un lado, es importante extender y profundizar algunas acciones, iniciadas con carácter piloto, que han sido exitosas y tendrían un alto impacto. Por el otro, es crítico avanzar en áreas nuevas de fuerte impacto externo, especialmente asociadas a la relación de la Administración con el ciudadano y el sector privado, tales como la racionalización de procesos y gobierno electrónico. En este último sentido, se iniciaron algunas acciones que permitirán la transición a una segunda etapa, cuyo foco “hacia afuera” buscaría incidir en la calidad de los servicios que presta la Administración Central.
- 1.26 Esta “estrategia de servicios”, entendida en el contexto de un proceso de reforma de largo plazo, permitirá transformar el proceso de modernización de uno centrado en las operaciones internas del gobierno, a otro que busca mejoras mensurables en la cantidad y calidad de los servicios prestados. Es importante, entonces, que esta segunda generación de reformas tenga este foco estratégico, lo que implica el rediseño de servicios y de las modalidades de intervención regulatoria, el establecimiento de metas, incentivos y de los mecanismos de gestión y la asignación presupuestal para medirlas. En consecuencia las áreas de intervención del presente Programa están íntimamente ligadas, no solo entre sí, sino como continuación y extensión lógica de un proceso de reforma de largo plazo focalizada en la mejora de los servicios que presta la Administración Central.
- 1.27 En este contexto, el presente Programa busca: (i) **completar acciones** que se habían iniciado con el Programa Sectorial anterior, en áreas tales como la modernización del marco regulatorio, la racionalización de activos físicos, la racionalización de precios y tasas de la Administración Central, y la modernización de la administración financiera del Estado; (ii) **profundizar algunas áreas de intervención** acercando la Administración Central al ciudadano y reduciendo su costo para el sector privado; y (iii) **iniciar acciones en áreas no abordadas integralmente hasta la fecha**, como la de administración de recursos humanos buscando una mayor efectividad y productividad.

⁴ Ver 1998, Annual Report on Projects in Execution, REI/RSS, July 1999

D. Lecciones aprendidas

- 1.28 La experiencia del proceso de reforma apoyado por el Banco en Uruguay en los últimos cinco años sugiere las siguientes lecciones:
- 1.29 *Apoyo político, soporte legal y liderazgo institucional.* La profundidad de toda reforma es directamente proporcional al compromiso adquirido por las más altas autoridades y a su percepción de la necesidad y urgencia de los cambios. La Ley de Presupuesto 1995-1999 previó la creación del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) para liderar el proceso, del que forman parte el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Este proyecto continúa utilizando los exitosos mecanismos institucionales previstos en el sectorial anterior. De este modo, tres condicionantes esenciales para el logro de los objetivos de una reforma del Estado continúan presentes en el caso uruguayo: apoyo y voluntad política, soporte legal y liderazgo institucional.
- 1.30 Similarmente, son críticos⁵ tres elementos del proceso de reforma y del apoyo que el Banco puede prestar a sus países miembros: el **compromiso** de largo plazo por parte del gobierno, la **continuidad** de las acciones del gobierno y del apoyo del Banco, y la **flexibilidad** para ajustarse a realidades cambiantes. Estos elementos estuvieron presentes en la operación anterior y estarían presentes en la actual.
- 1.31 *Visión y secuencia.* Si bien no hay una secuencia universalmente aceptada para realizar una reforma del Estado, es crucial que esta responda a una visión de conjunto y de largo plazo para así asegurar el orden adecuado de intervención. Durante el período 1995-2000, el proceso de reforma tuvo dos fases. En la primera, se concentró fundamentalmente la reestructuración de Unidades Ejecutoras, la reasignación de funcionarios y la reinserción de aquellos considerados excedentarios. En una segunda fase, se iniciaron las reformas en otras áreas, tales como el marco regulatorio, gestión por resultados y mejora de la atención al usuario. En otras palabras, se inició un proceso de trasladar el foco de la reforma hacia afuera, hacia el usuario. La presente operación busca acelerar y profundizar este proceso de reforma *hacia afuera* o de servicio, incidiendo en la calidad de los servicios que presta la AC y en el costo que estos significan tanto para el ciudadano como para el sector privado. Una estrategia de esta naturaleza permitirá reorientar el proceso de reforma desde una actividad centrada en las operaciones internas del gobierno, a una que provea mejoras mensurables en el costo, efectividad y calidad de los servicios suministrados por la Administración Central.
- 1.32 *Economía Política de la Reforma.* La experiencia internacional en reformas administrativas sugiere la conveniencia de buscar programas que equilibren internamente sus costos y beneficios. Por esta razón es aconsejable combinar los costos políticos internos derivados de la mejora de la productividad con los beneficios externos para los ciudadanos que suponen unos servicios públicos de mejor calidad. Este equilibrio está presente en el diseño del Programa propuesto, al unirse la continuidad de las reformas internas, especialmente en la gestión de los

⁵ "Evaluation Report, Technical Cooperation in Support of Public Sector Reform: the IDB experience", Evaluation Office, EVO, Mayo 1995

recursos humanos, con un fuerte énfasis en reformas externas que benefician directamente a ciudadanos y sector privado.

- 1.33 *Institucionalización.* El Programa de reforma ha sido, hasta la fecha, conducido desde el CEPRE, lo que ha asegurado liderazgo y consistencia. Sin embargo, la transferencia del “know-how” ha sido parcial, con limitada “apropiación” de las propuestas por parte de las entidades de línea. Dado el énfasis en la orientación externa de este Programa y a los efectos de asegurar la sostenibilidad en el largo plazo de las mejoras propuestas, es importante profundizar en la apropiación de las mismas por las entidades públicas que, en función de sus cometidos, son naturalmente responsables por las acciones previstas en el Programa. Por este motivo se ha previsto una mayor descentralización de la ejecución a través de Acuerdos de Mejora de la Gestión con los Ministerios de la AC.
- 1.34 *Visibilidad de resultados.* El proceso de reforma del Estado 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 “ganancias” permitirán captar aliados en la ciudadanía y en el sector privado.
- 1.35 *Comunicación y difusión.* Por los contenidos de la reforma 1995-2000, se optó por mantener un perfil bajo en la opinión pública, dado que incluía un programa de reducción de funcionarios. Esta estrategia, que fue apropiada en el quinquenio anterior, ha dejado de serlo. El éxito de un programa de reforma hacia afuera, concentrado en la mejora de la calidad de los servicios y en la reducción del impacto de la AC en los costos privados, requiere una estrategia comunicacional que, por un lado, transmita las nuevas opciones y por el otro, genere alianzas y apoyo político. Por este motivo, se han previsto acciones en la cooperación técnica para apoyar la difusión y comunicación de los logros del proceso de reforma.

E. La Estrategia del Banco en Uruguay

- 1.36 La Estrategia del Banco en Uruguay tiene como objetivo central apoyar las políticas del gobierno para el quinquenio 2000-2004, orientadas a lograr dentro de un marco de estabilidad macroeconómica, un crecimiento sostenido, liderado por las exportaciones, y que a su vez permita mejorar la equidad social. Específicamente, la Estrategia del Banco se concentra en apoyar: (i) iniciativas que aumenten la competitividad de la producción nacional en el ámbito regional e internacional y promuevan la inversión privada; (ii) la profundización del proceso de transformación y modernización del Estado y la introducción de mejoras en la gobernabilidad para reducir su peso en la economía; aumentar su eficiencia; racionalizar y focalizar su intervención; y disminuir su incidencia en la producción nacional de bienes y servicios; y (iii) los esfuerzos para mejorar el bienestar social y aumentar la equidad, incorporando a los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo y a una mejor calidad de vida.
- 1.37 El Programa propuesto se enmarca dentro de la segunda área estratégica mencionada y es complementaria a otros esfuerzos que el Banco ha apoyado en los últimos cinco años tales como la reforma del régimen de seguridad social (921/OC-UR) y el fortalecimiento del Tribunal de Cuentas (827/OC-UR).

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es incrementar la calidad y la productividad de la gestión y de los servicios prestados por la Administración Central, incluyendo la disminución de su costo para el sector privado y el aumento del bienestar ciudadano.
- 2.2 Los objetivos específicos son: (i) lograr una gestión recaudatoria más eficiente, optimizando sus estructuras y estableciendo los incentivos apropiados; (ii) mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público; (iii) reducir el costo de la intervención de la Administración Central sobre el sector privado y el ciudadano; (iv) establecer las bases para la modernización de la gestión de los recursos humanos de la Administración Central; y (v) mejorar la transparencia de la intervención de la Administración Central ante el ciudadano y el sector privado.

B. Marco macroeconómico

- 2.3 El gobierno, que asumió funciones en marzo de 2000, ha otorgado prioridad a la preservación de la estabilidad y los equilibrios macroeconómicos básicos. Este compromiso se ha traducido en un programa económico que se enmarca en un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por un período de 22 meses hasta diciembre de 2001 y por 150 millones de DEG, equivalente a US\$193 millones. En este contexto, el gobierno se comprometió a mantener durante 2001 la contención del gasto público, para impulsar el ahorro y limitar el endeudamiento, y a intensificar las reformas estructurales. Los principales aspectos del programa para 2001 incluyen: (i) **tasa de crecimiento** del PIB real de 2,0% para el presente año; (ii) **reducción del déficit del sector público** de 4,0% del PIB en 2000 a 2,6% en 2001; (iii) **mantenimiento de la tasa de inflación** en un rango de 6-8%; y (iv) **continuidad de la política cambiaria** de ajuste mensual de la tasa nominal equivalente a un 1,2% mensual a partir de junio de 2001. El presente Programa acompañará el cumplimiento de las metas macroeconómicas acordadas con el FMI, en particular en lo referente a las metas fiscales.

C. Estructura del Programa

- 2.4 El Programa se financiará con un Préstamo Sectorial de rápido desembolso, y un Préstamo de Cooperación Técnica paralelo de apoyo a la implantación de las acciones de política promovidas, consistente en dos subprogramas a ser ejecutados por la OPP y el Ministerio de Economía y Finanzas (ver Anexo II-1). Igualmente algunas de las acciones serán coordinadas con una Cooperación Técnica no reembolsable a ser financiada con recursos del FOMIN (TC-0103000), actualmente en preparación.
- 2.5 El préstamo sectorial se centra en las reformas de política que el Programa impulsa, definiendo y estableciendo metas específicas para la implantación de las medidas incluidas en la Matriz de Acciones de Política (Anexo I-2). El préstamo sectorial se desembolsará en tres tramos de US\$60 millones para el primero, US\$50 millones para el segundo y US\$ 40 millones para el tercero. El préstamo de

cooperación técnica financiará los servicios de consultoría y equipos requeridos para apoyar el logro de los objetivos del Programa.

D. Componentes del Programa

- 2.6 Los componentes del Programa son: (i) mejora de la gestión de los recursos públicos; (ii) mejora de la competitividad (Estado y Empresa); (iii) mejora de la calidad de los servicios públicos (Estado y Ciudadano); y (iv) mejora en la gestión de los recursos humanos en la Administración Central.

1. Mejora de la gestión de los recursos públicos

- 2.7 La mejora de la gestión de los recursos públicos tiene cuatro grandes áreas de acción: (i) la modernización de la gestión de los ingresos públicos, mediante la mejora de la gestión y la efectividad de la Dirección General Impositiva (DGI) y de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA); (ii) la mejora de la eficiencia del gasto público; y (iii) la reducción del costo y la mayor transparencia de las adquisiciones públicas de la Administración Central; y (iv) la venta o enajenación de bienes muebles e inmuebles prescindibles.
- 2.8 En el área de mejora de la gestión de los *ingresos públicos*, la consolidación de los logros del quinquenio anterior obliga, por un lado, a incursionar en nuevas áreas de la administración fiscal (DGI y DNA) y, por el otro, a profundizar en otras asociadas a la planificación, el control de gestión, y la modernización de la gestión operativa (fortalecimiento de los controles masivos de los contribuyentes y de los sistemas de gestión de fiscalización y cobro coactivo). Asimismo, es necesario continuar con el fortalecimiento informático, principalmente en materia de implantación de mecanismos de seguridad y protección de la información disponible, lo cual se torna una necesidad urgente en el marco de la integración de los sistemas de la DGI y DNA con otros entes del sector público. Los principales retos que enfrentan estas dos instituciones son: (i) la coordinación eficiente entre las diversas agencias responsables de la recaudación de ingresos públicos en Uruguay, en particular con el BPS; y (ii) la optimización de sus estructuras de organización y funciones, incluyendo la gestión de sus recursos humanos. El Anexo II-1 presenta en detalle los principales retos de la DGI y de la DNA, las actividades a desarrollar y su vinculación con el Programa propuesto.
- 2.9 En el área de *gasto público*, el principal reto es asegurar que se operacionaliza el gasto público por centro de actividad. Esto significa un avance muy importante ya que permite la identificación a un nivel más desagregado del gasto de las Unidades Ejecutoras y una mayor descentralización de responsabilidades, lo que mejora la transparencia y el control interno del mismo. También posibilita el ordenamiento de las unidades organizativas y los costos de sus insumos detrás de los productos y los procesos.
- 2.10 De esta forma se puede mejorar el control de la gestión y del gasto público, definiendo con mayor precisión dónde se realizan los gastos, quiénes son los responsables del mismo y si la asignación que se realiza es consistente con las prioridades definidas en los planes estratégicos, permitiendo la desconcentración de la responsabilidad por la gestión y la medición objetiva de la eficiencia de la

misma. Se prevé que este mejor control tenga un impacto sobre el gasto, disminuyendo la ejecución del gasto que supera al crédito presupuestal asignado a la Unidad Ejecutora. Se espera que las Unidades Ejecutoras que en el año 2000 representaban el 60% del gasto público estén ejecutando el gasto total por centro de actividad para el año 2002.

- 2.11 La modernización de la gestión de *compras y contrataciones* estatales se concibe como un proceso de mejora de la competencia y la transparencia de sus adquisiciones que enfrente cuatro retos: (i) el logro de un Sistema de Compras y Contrataciones Estatales (SICE) con un *acceso abierto* y oportuno de los usuarios a las demandas del Estado; (ii) la consecución de *nuevas modalidades de contratación* a través de nuevos marcos jurídicos, y de la realización de acuerdos marco con proveedores con una institucionalidad que asigne responsabilidades a nivel de la gestión estratégica del proceso, la gestión informática y la gestión operativa; y (iii) un *menor costo unitario* de las compras y contrataciones estatales
- 2.12 Por último, como se anotó anteriormente, en el contexto del Programa anterior se realizó un inventario de inmuebles, cuya enajenación se hará posible con la ejecución del presente Programa.
- 2.13 La Matriz de Acciones de Política incluye para el *primer tramo*: (i) la presentación al Poder Legislativo de un proyecto de ley para la implantación de un nuevo régimen de gestión de recursos humanos para la DGI y la entrada en vigencia de normas que apoyen el papel de la DNA en la represión del contrabando; (ii) la propuesta de pliego estándar de licitaciones públicas y abreviadas aprobado por el CEPRE; y (iii) la presentación del plan de enajenación o cambio de destino de los inmuebles prescindibles identificados en el sectorial anterior
- 2.14 Para el *segundo tramo* el Ejecutor deberá presentar evidencia de: (i) haber aprobado un decreto que establezca la implantación de un Reglamento Orgánico para la DNA; (ii) que la ejecución del gasto por centro de actividad está articulada al Sistema de Ejecución del Gasto (SEG) del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), y se encuentra habilitado para la totalidad de la Administración Central; (iii) una propuesta de margo legal de compras y contrataciones estatales presentada al Poder Legislativo, un modelo de contrato marco de compras a proveedores y la institucionalidad del nuevo sistema de compras definida e implantada que incluye la gestión informática y técnica del sistema, considerando la participación del sector privado en la misma; la gestión operativa y el marco estratégico; y (iv) el logro de US\$5 millones de ingresos o ahorros por la enajenación o cambio de destino de inmuebles prescindibles.
- 2.15 Para el *tercer tramo* se presentará evidencia de: (i) que las Unidades Ejecutoras de la Administración Central que en el año 2000 representaban el 60% del gasto público total de la AC, se encuentran ejecutando el gasto total por centro de actividad; (ii) que se han logrado ahorros por US\$15 millones por ganancia en eficiencia para compras y adquisiciones – sobre la base de una canasta de referencia - y por US\$ 10 millones de ingresos o ahorros por la venta y cambio de destino de inmuebles prescindibles – con base en su valor de mercado, de acuerdo al inventario realizado.

- 2.16 El Programa apoyará con asistencia técnica al Ministerio de Economía y Finanzas mediante el desarrollo de actividades orientadas a fortalecer la capacidad operativa y de planeamiento de la DGI y la DNA. El apoyo que se daría a la DGI estará orientado a: (i) mejorar su gestión recaudatoria; y (ii) optimizar el servicio brindado al contribuyente, en términos del logro de un mayor acceso a la información, la simplificación de trámites y procedimientos, y el mejoramiento de los servicios de asesoría.
- 2.17 La Cooperación Técnica que el Programa brindará a la DGI involucrará el desarrollo de las actividades vinculadas a las siguientes áreas: (i) gestión de recursos humanos, planificación y control de gestión; (ii) fortalecimiento de los controles masivos de contribuyentes; (iii) difusión institucional y asistencia al contribuyente; (iv) optimización de los sistemas de información. La asistencia técnica que el Programa proporcionaría a la DNA estará referida a las siguientes áreas: (i) procedimientos aduaneros y de control; (ii) optimización de los sistemas de información; (iii) desarrollo de proyectos especiales, orientados al establecimiento de capacidades técnicas necesarias para el diseño, análisis y la ejecución de proyectos destinados a facilitar el movimiento internacional de bienes y servicios; (iv) capacitación y gestión de recursos humanos; y (v) difusión de información y transparencia.
- 2.18 Finalmente, la misma operación dará apoyo a la OPP para contratar servicios de consultoría y adquirir equipos y "software" con la finalidad de: (i) adecuar los sistemas informáticos y los instrumentos metodológicos para ejecutar el gasto por centro de actividad permitiendo así el control y evaluación del gasto por resultados; y (ii) enajenar o cambiar el destino de inmuebles declarados prescindibles por el Estado.

2. Mejora de la competitividad (Estado y Empresa)

- 2.19 El reto en esta área es doble. Por un lado, es importante avanzar en la racionalización del "stock" de regulaciones, precios y tasas buscando reducir paulatinamente, en función del inventario realizado, su costo sobre la actividad privada. Por otro lado, es también muy importante revisar el "flujo" de propuestas de nuevas regulaciones, ya que existe el riesgo de "reversión regulatoria", con el desarrollo de metodologías de Impacto Regulatorio. Si bien el CEPRE ha previsto⁶ esta posibilidad, no cuenta con metodologías públicas específicas de revisión del impacto regulatorio, tanto ex-ante como ex-post. En el área de racionalización de procesos, el reto es sencillo: reducir su costo para el sector privado de los principales procesos que tiene que seguir éste en la Administración Central.
- 2.20 Es también importante apoyar los avances logrados en la reducción gradual del costo de las Empresas Públicas para el sector privado y el ciudadano, reduciendo aquellos costos que les dificultan poder competir en condiciones de mercado. En este sentido, las Empresas Públicas pagan un Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME), que no es pagado por el sector privado. La eliminación de este impuesto contribuirá a colocarlas en igualdad de condiciones.

⁶ El Decreto 251/99 establece que " todo proyecto de Ley o Decreto que refiera a la creación o revisión de regulaciones....deberá ser sometido a la OPP para su consideración por el CEPRE"

2.21 En el contexto de estos retos, el presente Programa buscará:

- a. El control del “stock” de regulaciones mediante la racionalización de regulaciones y precios y tasas de la Administración Central que suponga el ahorro de costos para el sector privado. La mejora regulatoria se hará sobre el inventario vigente complementado por las regulaciones referidas a comercio exterior y mercado laboral. Del inventario total disponible de 311 197 regulaciones, el CEPRE ha propuesto mantener el 37%. De las 197 restantes, 76 ya han sido eliminadas (incluyendo aquellas incorporadas en la Ley de Presupuesto). De esta forma se ha modificado el 39% de las regulaciones que el CEPRE consideraba susceptible de modificarse, impulso importante que se refleja en las metas cuantitativas de la Matriz de Acciones de Política para el primer tramo. En el área de precios y tasas, y con base en el análisis realizado, se cuenta con una propuesta de reforma de los precios y tasas, correspondientes a aproximadamente el 15% del universo estudiado, cubriendo áreas tales como la Dirección de Puertos (Hidrografía), la Dirección de Recursos Naturales Renovables, la Dirección Nacional de Vialidad y la Dirección General del Registro y el Estado Civil. Los esfuerzos de adecuación de precios y tasas se centrarán principalmente en aquellos que afectan la competitividad del sector privado;
- b. El control del “flujo” de regulaciones mediante el desarrollo de un marco reglamentario para la revisión de las propuestas de regulación y de establecimiento de precios y tasas de la Administración Central, que incorpore mecanismos de interacción y consulta pública con los actores participantes. Este marco reglamentario incluye el desarrollo e implantación de Metodologías de Impacto Regulatorio;
- c. la difusión pública periódica de precios y tasas mediante la preparación y publicación de guías informativas para los afectados;
- d. la mejora de la calidad de trámites críticos para el sector privado, como los de comercio exterior, creación de empresas e inversión, incluyendo la creación de una ventanilla única para el empresario para los trámites mencionados anteriormente;
- e. una metodología de medición de impacto de las mejoras de la calidad de procesos administrativos.
- f. la transferencia de la reducción del ICOME a los usuarios de las empresas Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE).

2.22 La Matriz de Acciones de Política incluye en el *primer tramo* del financiamiento la presentación de evidencia de: (i) modificación de al menos 70 regulaciones que afectan competencia en los mercados; (ii) logro de ahorros de costos por US\$ 7 millones por medidas ya instrumentadas desde el inicio de la preparación de la operación en precios y tasas; (iii) presentación de un plan de ahorro de costos para el sector privado de un mínimo de US\$23 millones provenientes de racionalización

de procesos, de modificación de regulaciones, y de la disminución o eliminación de precios y tasas, incluyendo la línea de base y el método de medición; (iv) presentación de un listado jerarquizado de regulaciones como base para la decisión del Poder Ejecutivo.

- 2.23 Igualmente, y con el propósito de mejorar el flujo de nuevas regulaciones, el prestatario deberá presentar una propuesta de un decreto marco reglamentario y metodológico de administración de las regulaciones, precios y tasas que asegure la calidad, el control y la difusión de nuevas propuestas. Este marco reglamentario deberá incluir una propuesta de desarrollo e implantación de una Metodología de Impacto Regulatorio (MIR), de acuerdo con los estándares adecuados en la materia. La metodología existente profundizará en la medición del impacto regulatorio y se integrará a los restantes aspectos referidos a: (i) el propósito de la regulación propuesta, tanto desde una perspectiva microeconómica como jurídica; (ii) las alternativas consideradas y la solución propuesta; (iii) su instrumentación y aplicación descentralizada, incluyendo una descripción de los mecanismos que se aplicarán para asegurar su control y seguimiento; (iv) el proceso de consulta seguido; (v) los costos y beneficios anticipados; y (vi) la identificación y descripción de los trámites involucrados.
- 2.24 Finalmente, se presentará evidencia de autorización legislativa de reducción del ICOME y los aportes patronales de Empresas Públicas.
- 2.25 Para el *segundo tramo*, se presentará evidencia de: (i) el logro de US\$9 millones producto de los ahorros de costos derivados de la racionalización o eliminación de regulaciones, de acuerdo a la MIR acordada, precios y tasas, y procesos definidos como prioritarios; incluyendo aquellas regulaciones pertenecientes a las áreas de comercio exterior y mercado laboral que se incorporarán al inventario existente; y (ii) presentación y difusión pública de un informe, aprobado por CEPRE, que certifique que el 100% de las nuevas regulaciones, precios y tasas de la Administración Central cuentan con un análisis de costo-efectividad para el caso de precios y tasas y de Impacto Regulatorio para las regulaciones.
- 2.26 Para el *tercer tramo*, se presentará evidencia de: (i) el logro de US\$14 millones producto de los ahorros de costos derivados de la racionalización o eliminación de regulaciones, precios y tasas y procesos definidos como prioritarios, incluyendo aquellas regulaciones pertenecientes a las áreas de comercio exterior y mercado laboral que se incorporarán al inventario existente; (ii) que se continúa con la utilización generalizada (100% de las nuevas regulaciones) de metodologías de costo efectividad o MIR; y (iii) transferencia a usuarios de reducción del ICOME y de aportes patronales de Empresas Públicas por un monto equivalente a US\$12 millones de dólares.
- 2.27 Con la Cooperación Técnica no reembolsable del FOMIN (TC- 0103000), actualmente en trámite, el Banco apoyará con asesoramiento especializado para: (i) racionalizar regulaciones, precios, tasas; (ii) emprender la reingeniería de los procesos seleccionados, incluyendo el desarrollo de una Ventanilla Unica para el Empresario; y (iii) el desarrollo e implantación de las MIR.

3. Mejora de la calidad de los servicios públicos (Estado y Ciudadano)

- 2.28 En este Programa se plantea también como reto mejorar la gestión y la calidad de los servicios que presta la AC al ciudadano. Este reto requiere aprovechar las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la prestación integral de los servicios que permitirán además hacer mas transparente y receptiva a la Administración y proveer un conjunto de información que, sin estos medios, sería imposible dar a conocer al público en forma masiva.
- 2.29 Desde una perspectiva institucional, se requiere avanzar en la creación de un modelo de gestión del Portal de Gobierno para lo cual existen diversas alternativas con diferentes soluciones técnicas. Se deberán acordar los principios básicos en términos de tecnologías orientadas a la implantación de estándares para determinados servicios claves, independientemente que residan en los locales físicos de la entidad gestora del Portal, distribuidos entre las diferentes Unidades Ejecutivas o en “hosting” de una empresa externa.
- 2.30 En síntesis, el reto de mejora de los servicios públicos es triple: mejorar su calidad y reducir los tiempos – y los costos - para la AC; buscar una mayor transparencia en estructura y gestión; y generar el marco adecuado para introducir ordenadamente el concepto de gobierno electrónico. En consecuencia, el Programa prevé apoyar:
- a. la eliminación o simplificación de trámites, con la consiguiente reingeniería de procesos y el logro de metas de ahorro en tiempo y costo de los mismos. Se buscará focalizar la simplificación de trámites en aquellos identificados como de alto impacto en términos de ahorro de tiempos y costos para los usuarios, como por ejemplo, la expedición de cédulas, y los servicios de asistencia externa de algunos Ministerios como Salud e Interior. Los procesos identificados representan aproximadamente el 15% de los gastos totales de la Administración Central.
 - b. la confección de un inventario completo de los trámites, su simplificación e incorporación en guías de orientación al usuario (se estima que se podrían incorporar hasta el 70% de éstos en el plazo del Programa, y
 - c. la instalación de centros de información al ciudadano bajo dos modalidades: (i) cinco terminales de autoconsulta; y (ii) seis oficinas de información que podrán ubicarse en las distintas dependencias de la Administración y/o en lugares de alta afluencia de público, contando para ello con la participación del sector privado.
 - d. la evaluación externa de un conjunto de programas de atención al público por medio de encuestas con indicadores de desempeño de los servicios;
 - e. la mejora de la información de procesos y trámites, incluyendo su puesta en línea; y

- f. el desarrollo de un Portal del Gobierno, adecuando el marco normativo e institucional, cuando corresponda, para facilitar el acceso ciudadano a la información pública;
- 2.31 La Matriz de Acciones de Política incluye, para el *primer tramo*, el desarrollo de un plan que incluya metas de ahorro en tiempos (30% promedio) y costos (al menos 15%), definidas para los servicios seleccionados de alto impacto social incluyendo al menos la identificación civil del Ministerio del Interior y los servicios de atención de salud, y la elaboración de un plan que incluya metas de acceso y resolución electrónica de trámites integrados en un Portal de Gobierno de segunda generación.
- 2.32 Para el *segundo tramo*, la Matriz incluye el cumplimiento del 100% de las metas de ahorro en tiempos y costos en el 50% de los servicios seleccionados y contar con el Portal de segunda generación diseñado, incluyendo el establecimiento de metas de incorporación de trámites en línea. Para el *tercer tramo*, se busca el logro del 100% de las metas del plan de ahorros en el 100% de los servicios seleccionados, y la colocación en línea del 100% de los trámites seleccionados susceptibles de ser puestos en línea.
- 2.33 El préstamo de cooperación técnica de apoyo al Programa propuesto y descrito en el Anexo II-1, aportará recursos para:
- a. mejorar la gestión interna de las entidades de la AC, realizando la reingeniería de microprocesos a su interior, seleccionando aquellas que tienen un alto impacto social;
 - b. desarrollar un sistema de indicadores que permita anticipar y medir los impactos que, tanto para el cliente interno como para el cliente externo, producen las mejoras de calidad de los procesos. Este sistema de indicadores tendrá en cuenta el destinatario de los servicios (ciudadanos, sector privado), su perfil, el tipo de servicio (documentos, servicio sociales, etc.), así como la metodología para su medición y seguimiento;
 - c. mejorar los sistemas de atención al ciudadano, incluyendo mecanismos ágiles y prácticos de consulta, así como de iniciación y seguimiento de trámites de interés de los ciudadanos. Se actualizará y ampliará la Guía de Orientación al Usuario que actualmente contiene información sobre 150 servicios y trámites asociados de la Administración Central y se pondrán en funcionamiento centros de información de dos tipos: terminales de autoconsulta y oficinas de información que podrán ubicarse en las distintas Unidades Ejecutoras de la Administración o en lugares de alta afluencia de público, contando para ello con la colaboración y participación del sector privado, buscando la atención integral para diversos trámites (“ventanilla única”) de los organismos responsables; y
 - d. diseñar e implantar un Portal del Gobierno de segunda generación que se interrelacionará con los siguientes productos: (i) la Guía de Orientación al Usuario, ya que permite un acceso directo de información sobre el servicio y el

trámite, sin pasar por la clasificación institucional; y (ii) la Ventanilla Unica Empresarial, ya que la misma podrá implicar la tramitación vía Internet.

4. Mejora de la gestión de los recursos humanos

- 2.34 Los principales retos de la reforma de la gestión de los recursos humanos en la AC del Uruguay son:
- a. La rigidez e inadecuación de la clasificación de los puestos de trabajo con relación a los cambios producidos en los sistemas y métodos y a las nuevas modalidades de prestación de servicios públicos, que requieren especialidades técnicas diferentes y puestos de trabajo más flexibles de acuerdo con la demanda;
 - b. La proliferación de relaciones de trabajo de carácter especial en que los trabajadores no tienen la consideración de funcionarios públicos, debilitando las garantías de objetividad y mérito en el acceso al Servicio Civil;
 - c. Estructuras retributivas complejas, inequitativas y poco transparentes, que producen diferencias muy grandes en la retribución a igualdad del trabajo desarrollado y escasa coherencia con las condiciones de mercado, sobre todo en puestos gerenciales y profesionales;
 - d. Baja calificación del personal con competencias inadecuadas a las necesidades de los puestos de trabajo. Esto se une a un progresivo envejecimiento de la plantilla como consecuencia de la prohibición del ingreso, lo que lleva al 25% la proporción de personal por encima de los 60 años.
 - e. Dedicación parcial al sector público, mayormente en horario de tarde y con escaso control real de la carga de trabajo;
 - f. Limitada información confiable y oportuna sobre la gestión de los recursos humanos, que dificulta cuantificar las distorsiones en la oferta y demanda de trabajo y, por tanto, efectuar una política integrada de recursos humanos.
- 2.35 El resultado de esta situación es, no sólo una baja productividad, sino un progresivo déficit de capacidades profesionales, con descapitalización de cuadros, lo que conlleva una pérdida de capacidad del sector público para la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Esto es más patente en sectores y políticas innovadoras que requieren competencias profesionales que el sector público no tiene y que no es fácil que pueda llegar adquirir.
- 2.36 La naturaleza de las disfunciones descritas requieren cambios importantes en las reglas del juego. Por esta razón, el componente de recursos humanos de este Programa, además de completar la puesta en práctica de sistemas de información desarrollados en el Programa anterior, está orientado a dos actuaciones complementarias de carácter institucional: (i) la elaboración de un proyecto de nuevo marco legislativo para la gestión de los recursos humanos en la AC, al ser el instrumento legal el único habilitado para superar las disfunciones estructurales que produce la actual normativa; y (ii) el inicio de la modernización de la Oficina

Nacional del Servicio Civil (ONSC), actor central de las políticas de personal y capacitación de funcionarios públicos. Se debe destacar que la operación no plantea ningún proceso de racionalización o reducción de plantillas, sino simplemente de propuestas de desarrollo de nuevas reglas de juego.

- 2.37 En la Matriz de Acciones de Políticas se incluyen metas en relación a los siguientes apartados: (i) la implantación de los sistemas de información de recursos humanos diseñados en el anterior Programa para *cada uno de los tramos*; (ii) la elaboración de un borrador (*segundo tramo*), y aprobación por el Poder Ejecutivo (*tercer tramo*) de un proyecto de ley de modernización del marco jurídico e institucional de los recursos humanos; y (iii) la presentación de un plan de modernización de la ONSC (primer tramo) y su posterior ejecución (*segundo y tercer tramos*) de un programa de modernización de la ONSC, con énfasis en la capacitación de los funcionarios públicos.
- 2.38 El Préstamo de Cooperación Técnica se concentrará en apoyar el desarrollo de actividades vinculadas a las siguientes áreas:
- a. *Implantación de sistemas de información diseñados en el Programa anterior.* Esta operación apoyaría la implantación del Sistema de Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT) y del Sistema de Retribuciones (SR): (i) el SCOT brinda información sobre la dotación de personal, estructuras organizativas, composición de la carga horaria, horas extras, calificación de personal; asimismo, permite la confección de cuadros estadísticos con indicadores para los ministros y obtener información estadística consolidada para que la Auditoría Interna I de la Nación pueda cumplir con las funciones que le competen de control horario. En la actualidad el sistema está funcionando en cuatro unidades ejecutoras en régimen piloto. (ii) El SR fue desarrollado para recoger información sobre las retribuciones percibidas por los funcionarios de la AC a partir de las liquidaciones de sueldos que se realizan en las UE y proporciona informes que permiten analizar las retribuciones de acuerdo con diversas clasificaciones (fuente de financiación, tramos de retribuciones, posición ocupada, etc.). El SR se instaló con carácter piloto en la Contaduría General de la Nación y como resultado de la experiencia se identificaron requerimientos parcialmente distintos de los implantados, en cuanto al modelo de datos y algunas de sus funcionalidades. Asimismo, a efectos de poder brindar la información requerida por los sistemas presupuestarios y de evaluación de resultados, se considera necesario realizar un proceso de reingeniería del sistema.
 - b. *Marco Jurídico Institucional y de Gestión de los Recursos Humanos.* En relación al marco jurídico vigente para la administración de los recursos humanos, la reforma, además de contribuir a la simplificación normativa, tenderá a: (i) modernizar el sistema de clasificación de puestos de trabajo, para que contribuya a una mayor movilidad de los recursos humanos; (ii) sentar las bases para un cambio en el sistema de remuneraciones bajo el principio de igual remuneración para trabajos del mismo valor agregado; (iii) basar la carrera administrativa en el desempeño; (iv) ampliar los sistemas de alta especialización y alta gerencia y dotarles de un régimen de contratos renovables con incentivos específicos de rendimiento; (v) establecer

procedimientos claros de remoción de efectivos en casos de bajo rendimiento; (vi) mantener el equilibrio fiscal, lo que supone aplicar a la mejora de los recursos humanos, los recursos derivados de vacantes y economías y (vii) evaluar alternativas de salida al sistema de congelación de las contrataciones.

- c. *Programa de Modernización de la Oficina Nacional del Servicio Civil.* La ONSC es la dependencia central de personal en la Administración central, realizando actividades de: (i) administración de personal; (ii) capacitación de funcionarios; y (iii) racionalización de estructuras y procedimientos. Los objetivos del Programa de modernización serían dos: en primer lugar, la adopción de un plan de mejoras en las funciones administrativas de la ONSC; y en segundo término, el diseño y la implantación de un plan de capacitación de 3 años para funcionarios de la Administración Central orientado a los objetivos de modernización de la gestión pública y contratado con criterios de publicidad y competencias.

E. Estado de cumplimiento

- 2.39 A la fecha, las autoridades de la OPP y del MEF han entregado al Equipo de Proyecto documentación pertinente a los medios de verificación y el estado del cumplimiento de las condicionalidades del primer tramo con el objeto de adelantar la revisión de la evidencia del cumplimiento de las mismas. El Equipo revisará esta información inicial e informará a las autoridades al respecto.

F. Costo y dimensionamiento

- 2.40 El Programa se financiará con dos préstamos de los recursos de Capital Ordinario del Banco provenientes de la Facilidad Unimonetaria en dólares estadounidenses, incluyendo:
 - a. un Préstamo Sectorial de rápido desembolso por US\$150 millones, cuyos desembolsos se realizarían en tres tramos de US\$60 millones, US\$50 millones y US\$40 millones respectivamente, cuya ejecución y desembolso se prevén para 36 meses; por tratarse de un préstamo sectorial, dichos recursos no están vinculados a la ejecución individual de ningún oponente específico, pero sí al cumplimiento integral a satisfacción del Banco de las acciones de política definidas y acordadas en este documento de préstamo; y
 - b. un Préstamo de Cooperación Técnica a ser ejecutado por la OPP y el MEF por US\$3.6 millones con un plazo de ejecución de 36 meses y de desembolso de 42 meses, con una contrapartida local de US\$2.3 millones.
- 2.41 Respecto al calendario de desembolsos del préstamo sectorial, se estima que el primer tramo ocurriría cuando se cumplan y se aprueben a satisfacción del Banco, las acciones de política acordadas, lo que se espera dentro del mes siguiente a la firma del contrato de préstamo. Con respecto al segundo y tercer tramo, si bien los plazos pueden ser variables se estima un plazo aproximado de 18 meses entre cada uno de ellos, para un plazo total de desembolsos de 36 meses, contados a partir de la firma del contrato.

- 2.42 La dimensión de esta operación se justifica en términos de los recursos necesarios para instrumentar el conjunto de acciones de política que impulsará el gobierno, así como en función de la programación financiera de recursos externos por parte de las autoridades económicas (OPP y MEF). La estructura y secuencia de desembolsos del préstamo sectorial se justifica por las siguientes razones: (i) el gobierno ha definido claramente una estrategia de reforma, lo que implica que la calidad y el tipo de las medidas ya tomadas o a ser tomadas antes del primer desembolso definen claramente la alta prioridad del proceso de reforma del Estado; (ii) el conjunto de medidas ya tomadas o por tomar antes del primer desembolso, afectan la estructura y funcionamiento de la Administración Central en forma permanente y profunda, en este sentido el segundo y tercer tramo se limitan a asegurar la efectiva implantación generalizada de las acciones propuestas; y (iii) la cantidad de las medidas ya adoptadas, en el marco de la Ley de Presupuesto 2000-2004 y de disposiciones legales complementarias, indica que el grueso de las reformas ya se ha logrado, si bien su efecto se presentará a lo largo de los próximos tres años. En síntesis, antes del primer tramo está claramente definido la dirección de la reforma, asegurada su alta calidad y profundidad, y adelantadas muchas acciones que justifican su mayor monto.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 La República Oriental del Uruguay será el Prestatario del préstamo sectorial para el Programa de “Modernización de la Gestión Pública” (UR-0130), cuya ejecución será responsabilidad de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, actuando como integrante del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE).

B. Ejecución y administración

- 3.2 Dado el éxito del Programa anterior, y para asegurar la viabilidad institucional del Programa, funcionará una estructura de ejecución similar. Las *funciones directivas y de dirección estratégica* se concentrarán en el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), en su calidad de ente encargado de la Reforma del Estado en Uruguay. Las *responsabilidades ejecutivas*, a partir de las directrices del CEPRE, serán coordinadas por el Secretario Ejecutivo del CEPRE con el apoyo de la Asesoría Técnica (AT) de la OPP. Se creará un Comité de Coordinación Técnica Institucional para asegurar la *coordinación técnica* interinstitucional de las acciones del Programa, las cuales serán ejecutadas directamente por los Ministerios involucrados, a través de las Direcciones y Divisiones (denominadas Unidades Ejecutoras en el Uruguay) que los conforman. Este conjunto de acciones será supervisado por el CEPRE, mediante la utilización de *Acuerdos de Mejora de la Gestión (AMG)*. El diagrama al final de esta sección presenta gráficamente el esquema de ejecución.
- 3.3 *Función directiva y dirección estratégica.* El CEPRE, instancia responsable de la reforma del Estado en Uruguay fue creado en 1996 y está integrado por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Ministro de Economía y Finanzas (MEF) y el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC). El CEPRE es la instancia central de *definición de políticas y estrategias del Programa*, así como de identificación, orientación y posterior supervisión de las acciones para la modernización de la gestión pública. El CEPRE cumplió esta función en forma muy efectiva en el anterior Programa Sectorial de Reforma del Estado, en el marco de un esquema de ejecución similar al propuesto en el presente Programa. El CEPRE tiene como cometidos fundamentales: (i) implantar y dar continuidad al Programa de Modernización del Estado; y (ii) verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto, incluyendo el cumplimiento de lo acordado en el marco de los AMGs.
- 3.4 *Responsabilidades ejecutivas.* Las responsabilidades de ejecución y administración del préstamo sectorial estarán a cargo de la Asesoría Técnica (AT) de la OPP, coordinada por el Secretario Ejecutivo del CEPRE, respondiendo a las directivas del mismo. La AT tiene como funciones: (i) asesorar e informar al CEPRE, a través de la OPP, en materia de reforma administrativa y modernización integral del Estado, proponiendo las medidas que corresponda e informando periódicamente de los avances logrados en los Ministerios; (ii) identificar, analizar y diagnosticar, con los Ministerios respectivos, los problemas a solucionar relativos

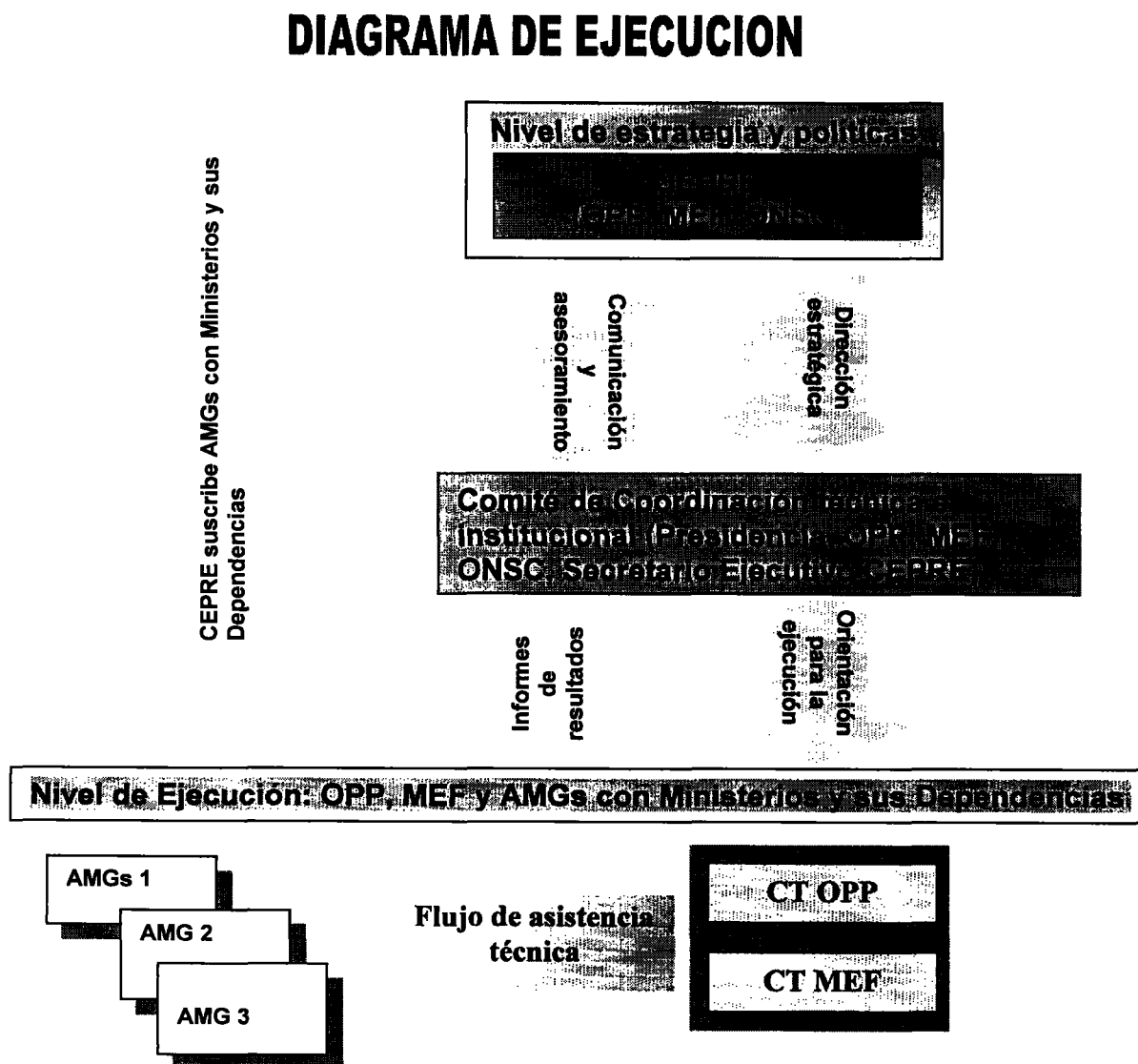
a la reforma; (iii) coordinar con los Ministerios respectivos todas las acciones de reforma; (iv) apoyarlos en la obtención de los objetivos propuestos. Es importante anotar que el éxito de las acciones del sectorial anterior, que se adelantaron con una Unidad creada ad-hoc para el tema, permitió institucionalizar esta Unidad de Reforma en la OPP, la cual cuenta tanto con los recursos presupuestarios para su correcto funcionamiento, como con el personal de alta especialización necesario.

- 3.5 *Coordinación Técnica Institucional.* La vinculación entre la conducción estratégica y política del CEPRE y la gestión operativa del Programa en las Unidades y Ministerios, se realizará a través de un *Comité de Coordinación Técnica Institucional* integrado por el Secretario Ejecutivo del CEPRE, y representantes, a nivel técnico de la Presidencia de la República (Secretaría General), de la ONSC, de la OPP y del MEF. Este Comité actuará en la articulación vertical entre el CEPRE y la gestión operativa del Programa y en sentido horizontal en la coordinación interinstitucional entre los diversos Ministerios y entidades participantes del Programa. Asimismo, el Comité supervisará que la estrategia y política definida por el CEPRE se refleja adecuadamente en las acciones finalmente instrumentadas. El representante de la Presidencia de la República cumplirá la función adicional de asegurar una adecuada vinculación del Programa con la estrategia y acciones de reforma que las autoridades nacionales emprendan en otros ámbitos afines.
- 3.6 *Acuerdos de Mejora de la Gestión.* Como resultado de lecciones aprendidas en el primer programa de Reforma del Estado (995/OC-UR) es muy importante que la institucionalización del proceso de transformación se realice durante la implementación del Programa y sea un producto de ella. Para ello, el Programa prevé una ejecución descentralizada que contribuya a una adecuada “apropiación” de los productos y resultados de la reforma por parte de los ámbitos institucionales responsables, legal y funcionalmente, de ejecutar las acciones previstas.
- 3.7 Como resultado de ello, el cumplimiento de las metas de productividad y calidad previstas en el Programa requiere de: (i) una activa participación de un grupo importante de los Ministerios y sus dependencias, que serían directamente responsables del logro de las mismas y a quienes habrá que apoyar técnicamente y fortalecer en su capacidad de gestión; y (ii) una coordinación central efectiva desde el CEPRE, de modo de supervisar la estrategia y los objetivos del Programa, creando los espacios de articulación necesarios para el logro de los resultados.
- 3.8 A efectos de garantizar la articulación y nivel de compromiso necesarios entre el CEPRE y las entidades participantes del Programa se realizarán “Acuerdos de Mejora de la Gestión” (AMG) entre el CEPRE y cada una de dichas entidades. No se requerirá necesariamente la firma de AMGs en el caso particular de la OPP o las Unidades Ejecutoras del MEF por ser éstos ejecutores del Programa. El Secretario del CEPRE, a través de la AT, ejercerá el cumplimiento de su función de supervisión del Programa Sectorial, realizará el seguimiento de las acciones y resultados previstos en los AMGs, informando de ello al Comité de Coordinación Técnica e Institucional y al CEPRE. En el recuadro adjunto se indica el contenido básico de dichos AMGs.

- 3.9 El resultado de estos acuerdos se difundirá públicamente con el objetivo de comunicar el compromiso y el esfuerzo de transformación de las Unidades que participen en áreas estratégicas del Programa. A tal efecto, el Programa definirá e implementará una estrategia de comunicación a la ciudadanía de los resultados de los AMGs y del Programa en su conjunto.
- 3.10 La firma de los AMGs será condición previa al desembolso de los respectivos componentes de la Cooperación Técnica.

CONTENIDOS MINIMOS DE LOS AMG
Los objetivos de mejora de gestión a los que se compromete la UE, expresados en metas cuantitativas concretas.
El período de vigencia del AMG.
El alcance de la actuación de mejora, identificando los procesos, unidades organizativas y usuarios afectados.
Los productos a obtener, con el impacto cualitativo y cuantitativo esperado de cada uno de ellos, el coste en recursos que representan y su calendario de ejecución.
Las necesidades de fortalecimiento institucional que se deba apoyar con recursos de la CT, así como las contribuciones que las UE deban realizar con recursos de su propio presupuesto.
Los procedimientos para generar el flujo de recursos financieros, materiales y de comunicación, teniendo en cuenta que la ejecución se descentralizará en las UE participantes del Programa. La administración financiera de los recursos se centralizará en la OPP y el MEF, según corresponda a cada cooperación técnica.
Un plan de trabajo para cada año, con sus metas e indicadores correspondientes y un detalle semestral para el año inmediato siguiente, cuyo resultado deberá ser compatible en su contenido, cronología y demás aspectos, con las metas de la Matriz de Acciones de Política del Programa.

- 3.11 El siguiente cuadro ilustra el esquema de ejecución.



C Adquisiciones

- 3.12 Los recursos de rápido desembolso del préstamo sectorial podrán ser utilizados para financiar el costo agregado, en divisas, de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicará en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos sectoriales, los cuales no requieren de licitación pública internacional. Los fondos serán desembolsados cuando lo solicite el prestatario y se presenten pruebas de cumplimiento de todas las condiciones contractuales a satisfacción del Banco.

D Contabilidad y Auditoría

- 3.13 El Prestatario será responsable de mantener, por intermedio del Organismo Ejecutor, los registros contables y financieros relacionados con el uso de los recursos del financiamiento, y de preparar y presentar al Banco la solicitud de desembolso y garantizará que dichos documentos estarán disponibles para eventuales inspecciones del Banco y/o de auditores externos. El Prestatario deberá mantener una cuenta bancaria específica para el manejo del financiamiento y prestará al Banco evidencia de la apertura de dicha cuenta como requisito previo al primer desembolso.
- 3.14 El Banco se reserva el derecho de solicitar al prestatario informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, dictaminados por auditores independientes previamente aceptados por el Banco.

E. Inspección y Vigilancia

- 3.15 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios a los fines de una ejecución satisfactoria de este préstamo sectorial. Para tal efecto, el prestatario cooperará plenamente brindando toda la asistencia e información necesaria.
- 3.16 Para asegurar un adecuado cumplimiento de las acciones e impacto del Programa, la Cooperación Técnica paralela financiará la realización de evaluaciones operativas periódicas asociadas a los desembolsos del préstamo sectorial, mencionadas en el párrafo siguiente.

F. Monitoreo y evaluación

- 3.17 Considerando la complejidad y alcance del Programa, el Organismo Ejecutor presentará al Banco informes de avance referidos en el párrafo 4.15 del Anexo II-1 que permitan cautelar el oportuno cumplimiento de las acciones de política que se acompañan, especialmente para el segundo y tercer tramos del financiamiento. Complementariamente a estos informes semestrales de avance, el Ejecutor deberá presentar al Banco, con al menos 45 días de antelación a la fecha prevista para los desembolsos del segundo y tercer tramos, un informe detallado del plan de cumplimiento de las condicionalidades del tramo correspondiente.

G. Repercusiones ambientales de la operación

- 3.18 El Perfil II fue considerado y aprobado por el CESI en su sesión de enero 5 de 2001. El CESI recomendó: (i) buscar que los aspectos ambientales sean considerados en el curso de la reforma de la gestión para ser internalizados en los procesos de decisión y en las actividades de los distintos sistemas (de información, de capacitación y entrenamiento, etc.); (ii) explorar con el gobierno la adopción de medidas que mejoren la autonomía fiscal de las instituciones del área ambiental; y (iii) considerar las regulaciones de carácter ambiental en coordinación con el Programa Ambiental de Uruguay (UR-0138).
- 3.19 Estas recomendaciones han sido incorporadas en el diseño de la operación asegurando que: (i) en los términos de referencia de las actividades a seguir, se consideren los aspectos ambientales que sean apropiados; (ii) la revisión de precios y tasas que tengan carácter ambiental, incorporen un análisis costo beneficio económico; y (iii) las regulaciones ambientales incluidas en los inventarios de regulaciones, cuando se presenten a la consideración del Banco para cada uno de los tramos, sean comunicados y coordinados con el equipo de Proyecto del préstamo UR-0138.

H. Condicionalidades al desembolso del financiamiento

- 3.20 El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo está condicionado a: (i) el mantenimiento del entorno macroeconómico consistente con los acuerdos con el FMI y con las actividades previstas en el Programa; y (ii) el cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el Resumen Ejecutivo y en el Anexo II-2 de Programa.
- 3.21 Para el primer tramo, son condiciones previas: (i) la apertura de una cuenta especial para el manejo de los recursos del Programa; y (ii) la suscripción del contrato de Cooperación Técnica paralelo a la presente operación.
- 3.22 El Prestatario, a través del Organismo Ejecutor, será responsable de mantener los registros contables y financieros relacionados con el uso de los recursos del financiamiento y de preparar y presentar las solicitudes de desembolsos, garantizando que dichos documentos estarán disponibles para eventuales inspecciones del Banco y/o de auditores externos. El prestatario deberá mantener la cuenta especial destinada al manejo del financiamiento del préstamo y deberá someter al Banco la información sobre esta cuenta antes de que se realice el primer desembolso.
- 3.23 El equipo de proyecto evaluará la información presentada por el país para el cumplimiento de las acciones de política acordadas y preparará los informes correspondientes para la Administración y el Directorio del Banco con la finalidad de solicitar la autorización de los desembolsos, según la política vigente

I. Carta de Políticas

- 3.24 El Banco está de acuerdo con las políticas macroeconómicas y sectoriales contenidas en la Carta de Políticas que se presentan en el Anexo I-1. Esta Carta

presenta la estrategia y las políticas a seguir en el área de modernización del Estado por parte de la Administración Central y refleja el alto nivel de compromiso del gobierno con las acciones propuestas.

IV. VIABILIDAD, RIESGOS, BENEFICIOS E IMPACTO FISCAL

A. Viabilidad

- 4.1 La buena ejecución del Programa Sectorial de Reforma del Estado anterior demostró el alto compromiso político y técnico con el Programa. Este compromiso político y técnico ha continuado presente en la actual administración. El proceso de reforma de la Administración Central uruguaya, ha sido un proceso iniciado con la creación del CEPRE en 1995, organismo en que están representados, a nivel ministerial tanto el Ministerio de Economía como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. A pesar de los eventuales cambios en las personas, la continuidad de las políticas y las directrices está asegurada al contarse con esta instancia de alto nivel. Adicionalmente, el equipo técnico en el gobierno uruguayo que ha dirigido y apoyado la preparación del presente Programa es fundamentalmente el mismo que estuvo encargado de la preparación y ejecución del anterior.
- 4.2 Además, tanto la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como el Ministerio de Economía y Finanzas disponen en general de los recursos humanos, técnicos y administrativos, así como de los materiales y financieros necesarios para la adecuada ejecución del Programa. Ambas instituciones tienen amplia experiencia en la ejecución de proyectos del área, y cuentan con una estructura organizacional y funcional acorde con las necesidades del Programa. En particular, el grupo técnico de Reforma del Estado ha operado desde el ámbito de la OPP durante todo el proceso de preparación de la Reforma iniciada en 1995. Este grupo, liderado por el Secretario Ejecutivo del CEPRE, ha sido responsable por los logros del Programa de reforma 1995-2000, también apoyado por el Banco. Adicionalmente, se ha diseñado un esquema de ejecución descentralizada que se fundamenta en una activa participación de autoridades y funcionarios de las entidades de la Administración Central involucradas en la implementación del Programa.

B. Riesgos y Beneficios

- 4.3 *Gestión de recursos públicos.* El éxito de este componente dependerá de que se introduzcan mejoras importantes en la estructura organizacional y funcional de la DGI y la DNA, circunstancias que, en última instancia, dependen de la voluntad política del Gobierno de Uruguay para respaldar estos cambios y sus consecuencias. Al respecto, el Ministerio de Economía ha calificado al Programa como altamente prioritario y demostrado su apoyo pleno en lo que va de la preparación del Programa. El diseño del Programa, por el cual los desembolsos son contingentes al logro de avances tangibles en las diversas áreas del mismo, también contribuye a mitigar el potencial riesgo de la falta de apoyo político.
- 4.4 La resistencia al cambio por parte de algunos funcionarios de la DGI y la DNA también representa otro riesgo potencial. A fin de minimizar este riesgo, el Programa incluye componentes y actividades de desarrollo organizacional y de capacitación que, entre otras acciones, buscan explicar y sustentar la necesidad y la naturaleza de los ajustes organizacionales y funcionales a realizar así como

involucrar a los distintos niveles de personal de las dos Direcciones en el proceso de fortalecimiento institucional.

- 4.5 Los principales beneficios de este componente son: (i) el incremento en la productividad de la recaudación tributaria y la disminución de la evasión fiscal; (ii) la mejora de la información y la accesibilidad de los contribuyentes para el pago de los impuestos; (iii) la mejora de la transparencia de la información fiscal y de la gestión de los tributos; y (iv) la liquidación de un conjunto de activos físicos declarados prescindibles en la operación anterior.
- 4.6 *Estado y Sector Privado.* El Programa puede afectar negativamente, principalmente a través del proceso de desregulación y de eliminación de precios y tasas, a sectores que actualmente se benefician de las restricciones administrativas y de mercado existentes. Para contrarrestar este riesgo: (i) se buscará fomentar la participación del sector privado en el proceso de desregulación y de eliminación de precios y tasas; y (ii) se buscará informar a los beneficiarios directos de las reformas a través de la estrategia de comunicación del Programa.
- 4.7 En este componente los principales beneficios son: (i) el logro de ahorros de al menos 23 millones de dólares anuales al finalizar el Programa, como resultado de la racionalización de regulaciones, precios y tasas y procesos; (ii) el logro de una administración más transparente del marco regulatorio y de precios y tasas; (iii) el establecimiento de controles para mejorar la calidad de la administración regulatoria de la AC; y (iv) la reducción de la carga fiscal a los usuarios de servicios públicos afectados por el ICOME.
- 4.8 *Estado y ciudadano.* Las mejoras de la calidad de los servicios a los ciudadanos son contingentes a la introducción de nuevas tecnologías de la información. Sin embargo, para que todo el potencial de estas tecnologías sea adecuadamente aprovechado es importante disponer de la institucionalidad que asegure consistencia en la implantación de una estrategia de gobierno electrónico. El Uruguay carece de esta institucionalidad cuya puesta en marcha es parte de las acciones de la Cooperación Técnica. Al mismo tiempo, programas que procuran introducir nuevas formas de relacionamiento con el ciudadano tienen que hacerse viables a través de mecanismos de información y comunicación para superar la posible resistencia a las nuevas tecnologías.
- 4.9 Los principales beneficios son: (i) la mejora de la calidad en la prestación de ciertos servicios públicos mediante la disminución de al menos el 10% de los tiempos de tramitación; (ii) la mejora en la disponibilidad de la información sobre los servicios mediante la publicación de guías y cartas de servicios; (iii) la mejora de la accesibilidad a los servicios públicos a través de la utilización de tecnologías de la información.
- 4.10 *Recursos Humanos.* El componente de gestión de recursos humanos podría ser afectado por una posición hostil de los sindicatos a las reformas previstas. Sin embargo, en la medida en que la operación no plantea ninguna reducción de plantillas, al limitarse a establecer las bases para nuevas reglas generales de la gestión de recursos humanos en la AC, este riesgo sería reducido. Además, la representatividad de los sindicatos para el conjunto de la AC es muy baja, y de la

operación anterior surge claramente la capacidad del CEPRE de canalizar las reformas a través de mecanismos de consulta previstos en el Comité Sectorial de Reforma del Estado. De hecho, en la operación anterior en este respecto eran mayores ya que se incidió en reestructuraciones y reducciones de personal, sin mayor consecuencias.

- 4.11 Los beneficios esperados de este componente son: (i) el fortalecimiento del cumplimiento de las condiciones objetivas de trabajo, y en particular del cumplimiento de los horarios mediante la implantación del SCOT; (ii) la mejora de la información en materia de retribuciones que permita incrementar su transparencia y equidad; y (iii) el establecimiento de un nuevo régimen jurídico para una gestión moderna y profesional del personal; y (iv) la elaboración de un plan de modernización de la ONSC incluyendo al racionalización de los recursos dedicados a la formación de funcionarios públicos.
- 4.12 *Institucionalidad.* Este Programa, a diferencia del anterior, requiere la apropiación de sus metas por parte de las UE comprometidas en los objetivos de reducción de costos y de mejora de calidad. La posible resistencia institucional, en el marco de un gobierno de coalición, se ha buscado minimizar mediante la implantación del mecanismo de los AMG, que formalizan las relaciones entre el CEPRE y todas las Unidades Ejecutoras (UE) de las que depende la implantación del Programa. Los AMGs prevén, por una parte, un nivel importante de compromiso del CEPRE y de las UE participantes con las metas del Programa Sectorial y, por otra parte, un nivel suficiente de descentralización en el proceso de toma de decisiones que garantice el involucramiento de las entidades participantes, la institucionalización de las reformas y finalmente, la sustentabilidad de las transformaciones que se realicen.

C. Impacto fiscal del Préstamo Sectorial

- 4.13 La estimación del impacto fiscal del Programa propuesto debe considerar dos factores principales: (i) los niveles de gasto corriente e inversión públicos en Uruguay presentan un elevado nivel de rigidez, al estar definidos en la Ley de Presupuesto Quinquenal; y (ii) los ingresos tributarios (la variable relevante a efectos de estimar impactos sobre los niveles de déficit) son determinados por diversas variables, incluyendo aquellas sobre las cuales el Programa Sectorial no tiene mayor influencia, tales como ajustes a los instrumentos de política fiscal (cambios de tasas, establecimiento/eliminación de exoneraciones impositivas, etc.) y variaciones en la tasa de crecimiento del PIB.
- 4.14 En este marco, el impacto fiscal del Programa no debe verse en forma aislada, como el resultado de un efecto único sobre el nivel de ingresos y gastos y consecuentemente sobre el déficit, debido a la multiplicidad de variables que afectan el resultado financiero del sector público. De modo análogo, cabe esperar que el impacto fiscal del Programa, con rezagos en el tiempo de diversa magnitud, también se refleje en áreas no directamente atribuibles al mismo. Es el caso de las acciones que el Programa apoyaría en materia de la facilitación del comercio exterior (mediante la racionalización de algunos procedimientos administrativos vinculados y el apoyo a una mejor gestión de la DNA) las cuales podrían tener un impacto importante en el volumen de exportaciones e importaciones, y por ende en

la base gravable. Otro ejemplo del impacto fiscal indirecto del Programa vendría dado por las acciones destinadas a facilitar un cruce de información efectivo entre la DGI, la DNA y, entre otras instituciones, el Banco de Previsión Social, lo cual impactaría en el nivel de recursos fiscales generados por esta última institución.

- 4.15 No obstante lo anterior, cabe mencionar a modo indicativo y referencial, estimaciones del impacto fiscal parcial de algunas acciones del Programa.
- 4.16 En el área de regulaciones, precios y tasas se estima una pérdida de ingresos - destinados a Rentas Generales - de US\$3.3 millones anuales
- a. *Regulaciones.* La eliminación de las regulaciones prevista en el Programa no tiene impacto fiscal inmediato.
 - b. *Precios y Tasas.* El impacto fiscal neto es de pérdidas de ingresos por US\$3.3 millones anuales, estimados a partir del año 2003. Este impacto fiscal neto incluye: (i) un aumento en recaudación – que irían a Rentas Generales - por US\$8.9 millones resultantes del incremento en precios que están por debajo de su costo de provisión; y (ii) una pérdida de recaudación fiscal por la reducción de precios y tasas de US\$12.2 millones.
- 4.17 Se estima que en el mediano plazo, a partir del año 2003, el programa de desregulación y de racionalización de precios y tasas podría generar aproximadamente US\$36 millones anuales de ahorros en costos para el sector privado. Este ahorro en costos tendría, en el mediano plazo, un impacto fiscal positivo mediante los incrementos de recaudación resultantes de la mayor rentabilidad privada. El Programa se plantea una meta de ahorros anuales, a partir del 2003, de US\$23 millones como se observa en la condicionalidades 17 a 19.
- 4.18 Igualmente se prevé una pérdida de recaudación por la reducción del ICOME y la eliminación de los aportes patronales de las Empresas Públicas por US\$12 millones anuales a partir del 2003. El Programa refleja en el tercer tramo (condicionalidad 24) el impacto de estas medidas.
- 4.19 En el área de *compras y contrataciones*, la modernización del sistema de compras y adquisiciones, además de los efectos de mayor transparencia, tendrá un efecto de mayor competencia entre los proveedores que permitirían un ahorro del orden del 1% del monto de las compras que vayan a ser objeto de las licitaciones, lo que generaría a su vez un ahorro del orden de US\$4,3 millones al año. Igualmente, la aplicación de contratos marco, de acuerdo a la experiencia internacional, podría generar un ahorro estimado de US\$10,7 millones por año, estimados a partir del año 2002. En síntesis, se estiman ahorros por aproximadamente US\$15 millones, lo cual es consistente con la condicionalidad 13 de la Matriz de Acciones de Política.
- 4.20 Se estima que la enajenación de los inmuebles declarados prescindibles generará recursos por el equivalente de US\$10 millones ya sea de ingresos fiscales – por ventas – o de ahorro de inversión – por traspasos, lo cual es consistente con la condicionalidad 16.

- 4.21 *Ingresos tributarios.* El Programa, mediante diversas acciones destinadas, por ejemplo, a fortalecer los sistemas de fiscalización y control de obligaciones tributarias (ver Anexo II-1), permitiría identificar casos de morosidad e impactar sobre la efectividad de los procesos de recuperación de deudas impositivas. Este ingreso, el cual puede atribuirse en gran medida al Programa, se ha estimado en US\$30,0 millones anuales de recaudación tributaria. Esta meta es consecuencia de las acciones impulsadas por el Programa como se refleja en las condicionalidades 4 a 8.
- 4.22 Adicionalmente existen otras condicionalidades que permitirían una gestión más eficiente de la administración fiscal como por ejemplo, la articulación de la ejecución del gasto con el sistema SIIF (condicionalidad 9), las cuales potenciarán el impacto fiscal del Programa.



***Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto***

Montevideo, 13 de julio de 2001.

Ref.: Carta de Políticas; Programa de Modernización de la Gestión Pública

Señor Enrique Iglesias
Presidente
del Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, NW
Washington; DC
U.S.A.

Estimado Señor Iglesias:

1. Como es de su conocimiento, la política del Gobierno de Uruguay desde principios del 2000 está abocada a reducir los costos de producción, mejorar la competitividad y poner a la economía sobre una base de crecimiento sostenido que había comenzado a dar sus frutos a principios de este año.
2. A pesar de las recientes dificultades exógenas, Uruguay ha venido haciendo los ajustes y progresos necesarios, apoyados por el FMI, para crear las condiciones necesarias para retornar a una senda de crecimiento: los costos internos medidos en dólares han bajado, en particular las tarifas públicas, ha habido una reducción de impuestos, en especial al agro y en los aportes a la seguridad social, la moderación salarial se ha mantenido y la contención al gasto público ha sido notoria. Desde 1999 el sector externo está aportando una fuerte contribución al crecimiento del país, a pesar de la baja en el comercio con los vecinos.
3. En forma consistente con esos esfuerzos, el Gobierno está consciente que, además de esas medidas adoptadas, el país requiere de un impulso muy decidido a través de las llamadas reformas estructurales, capaces de movilizar y transformar al conjunto de la economía, sin perjuicio de continuar con la proyección hacia los mercados del exterior y persistir en una gradual recuperación de los niveles de consumo interno.
4. En ese contexto, el Gobierno de Uruguay ha definido la necesidad de profundizar el proceso de reforma y modernización del Estado, a través del mejoramiento de su gestión pública, procurando consolidar los logros alcanzados y avanzar en un conjunto de áreas no encaradas hasta el momento, buscando acercar la Administración al ciudadano y reducir el costo del Estado para el sector privado, incorporando nuevas tecnologías para la optimización de procesos internos y la



***Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto***

accesibilidad de servicios e información a los usuarios, procurando una mayor efectividad y productividad de los recursos humanos.

5. En este marco, el Gobierno de Uruguay solicita el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo a fin de promover la implantación efectiva del Programa de Modernización de la Gestión Pública de acuerdo a los objetivos y contenidos que se presentan más adelante.
6. A continuación se describe el entorno macroeconómico y la estrategia de política económica en los cuales se inscribe el apoyo financiero solicitado al Banco.

I. ENTORNO MACROECONOMICO

7. Desde su asunción el Gobierno ha enfrentado un contexto externo particularmente desfavorable, tanto sea en materia de precios (significativo deterioro de los términos de intercambio, cuyo costo supera 4 % del PBI anual), altas tasas de interés, bajo nivel de actividad regional y bajo nivel de tipo de cambio real en función de la devaluación de la moneda brasileña y el euro. Las dificultades implicaron que en el bienio 1999 – 2000, el PBI se contrajo más del 4 %. Naturalmente, la caída del ingreso disponible de las familias es superior al mencionado 4 %, en función de la pérdida de los términos de intercambio, afectando los niveles de empleo y recaudación.
8. Como lógica consecuencia la relación deuda a producto creció hasta situarse en 32 %, considerando la deuda neta de reservas. Los precios aumentaron en 5 % durante el año 2000, creciendo desde 4,2 % de 1999, básicamente al influjo del aumento en los precios de los combustibles.
9. Desde mediados de 1998, una vez que los flujos de capital a la región disminuyeron en intensidad, la economía transita un proceso de ajuste gradual pero continuo de su tipo real de cambio. Este proceso se prevé continúe al menos durante los años 2002 y 2003.
10. Dentro de ese marco y como parte de la estrategia para mantener la estabilidad de precios y la predecibilidad de las políticas, las autoridades firmaron con el FMI un acuerdo stand – by de tipo precautorio por un monto de DEG 150 millones. Las principales metas cuantitativas que se prevén en el acuerdo parte de la base de un crecimiento del 2 % del Producto Bruto Interno, y un no empeoramiento de las condiciones externas. En tal sentido se proyecta un déficit fiscal de 2,6 % del PBI, conjuntamente con una ligera reducción de las reservas internacionales netas de US\$ 60 millones (menos del 3 % del stock actual).
11. Respecto del comportamiento de precios se prevé que, de manera consistente con la política cambiaria que persistirá en una devaluación anual de 11,4 % y de las condiciones de mercado, éstos crezcan entre 7 % y 8 %. No se prevén dificultades



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

para conseguir el financiamiento del déficit proyectado y de hecho se ha aprovechado la situación favorable en términos relativos a la región, adelantando financiamiento del año. El mercado exige una prima de riesgo entre 225 y 260 puntos por encima de los títulos del gobierno norteamericano.

II. ESTRATEGIA DE POLITICA ECONOMICA

12. El Programa se inscribe dentro de una estrategia de la política económica que tiene dos componentes centrales: mantener los equilibrios macroeconómicos básicos e impulsar las reformas necesarias para reducir los costos sobre los factores e insumos de producción, de manera de estimular la competitividad. El primer componente supone un resultado fiscal consistente con una deuda sostenible a mediano plazo, base de la estabilidad de precios y del equilibrio del sector externo, que limite la vulnerabilidad externa de la economía. El segundo pilar apunta a profundizar la estrategia exportadora del país, mediante la mejora de la capacidad de competencia de las empresas locales.
13. En opinión del Gobierno, los equilibrios macroeconómicos básicos juegan un papel fundamental al momento de diseñar políticas de combate a la pobreza y mejora en la distribución del ingreso.
14. Dentro de las reformas que acentúan la orientación exportadora del país, tienen un rol preponderante la liberalización y apertura a la competencia en mercados antes reservados al exclusivo dominio público.
15. Los resultados fiscales de los dos últimos años muestran déficits del orden del 4 % del PBI en cada uno de ellos, donde poco más del 25 % se explica por transferencias a las cuentas de ahorro particular de los trabajadores, fruto del cambio del sistema de seguridad social. A su vez, el stock de deuda acumulado por este concepto genera una carga adicional de intereses del entorno de 0,4 % del PBI anual. Si bien estas cifras son costos fiscales, desde el punto de vista actuarial se están generando ahorros futuros que aseguran la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo, a la vez que la deuda pública explícita refleja mucho más adecuadamente el verdadero endeudamiento del sector público.

III. EL PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA

16. El objetivo general del Programa de Modernización de la Gestión Pública (en adelante el Programa) es contribuir a una mejora de la competitividad del sector privado, del bienestar de los consumidores y de la eficiencia y calidad de los servicios que la Administración Central presta a los usuarios.



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

17. El Programa establece acciones de modernización en áreas vinculadas a la gestión interna de la Administración, así como en áreas de vinculación directa entre el Estado con los ciudadanos y empresas. Este aspecto resulta relevante ya que se busca que las mejoras y los cambios que se introduzcan internamente sean percibidos por los usuarios de los servicios de la Administración cuando se interrelacionan con ésta. La Administración va creando de esta manera los vínculos necesarios entre la gestión interna ("back office") y la gestión hacia el usuario ("front office"), preparándose para estados de atención a usuarios más avanzados, que solidifiquen la credibilidad y la utilización de la percepción externa como un instrumento de mejora de la gestión y de compromiso de la Administración.
18. A tales efectos el Programa comprende cinco componentes cuyos productos contribuirán a los objetivos señalados.

Marco macroeconómico e institucional

19. Se busca mantener un marco macroeconómico adecuado y fortalecer los mecanismos de demostración y difusión de las metas previstas en el Programa. Se prevé la utilización de Acuerdos de Mejora de Gestión para varias de las acciones del Programa, que faciliten su implantación e institucionalidad, así como la implementación de una estrategia de comunicación de los contenidos y resultados del mismo y la operación de los procesos de reforma previstos.

Mejora de la gestión de los recursos públicos

20. En este componente se busca, en primer lugar, mejorar la gestión recaudatoria y la optimización de los servicios brindados a los contribuyentes y usuarios de la Dirección General Impositiva y de la Dirección Nacional de Aduanas, simplificando y modernizando los trámites y procedimientos, introduciendo cambios en la normativa vigente, fortaleciendo los mecanismos de control de gestión de las instituciones y el control del cumplimiento de las obligaciones fiscales.
21. En segundo lugar, adecuar los sistemas informáticos y los instrumentos metodológicos para ejecutar el gasto público por centro de actividad de las Unidades Ejecutoras, vinculado al Sistema Integrado de Información Financiero (SIIF), permitiendo la evaluación de la gestión del gasto por resultados de acuerdo a las prioridades estratégicas establecidas; se posibilitará una mayor descentralización de responsabilidades, más transparencia en las rendiciones de cuentas, así como el ordenamiento de las unidades organizativas y de los costos de los insumos detrás de los procesos y los productos o servicios de la Administración, posibilitando una medición objetiva de la eficiencia de la gestión.
22. En tercer lugar, lograr mayor transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de adquisiciones de la Administración Pública, a través del establecimiento de un Sistema de Compras y Contrataciones Estatales que permita el acceso abierto y oportuno de los usuarios a las demandas del Estado, la obtención de mejores precios, brindando una información apta para mejorar el



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

registro y el gerenciamiento interno de las mismas; se introducirán nuevas modalidades de adquisiciones como los acuerdos marco con proveedores y las mesas de precios, y se simplificarán los procedimientos y modernizarán las formas de contratación a través de la aprobación de ajustes al marco normativo.

23. En cuarto lugar, enajenar o cambiar el destino de los inmuebles identificados como prescindibles de la Administración Central, de acuerdo a las prioridades de política y las autorizaciones jurídicas establecidas al respecto.

Mejora de la competitividad del sector privado relacionada con la actuación de la Administración Central.

24. Este componente busca reducir el costo al sector privado y el aumento del bienestar de los consumidores a través de, en primer lugar, mejorar la calidad y la justificación de las regulaciones económicas, sociales y las vinculadas a las restricciones administrativas que la Administración impone sobre los mercados, promoviendo mecanismos de información, consulta e interacción con el sector privado.
25. En segundo lugar, adecuar de acuerdo a condiciones de eficiencia económica, los precios y tasas de los servicios públicos que cobra la Administración Central, cuando ellos no reflejen los costos de provisión de los mismos o se establezcan en áreas de actividad en donde no se justifique su aplicación.
26. En tercer lugar, actuar en la mejora de la calidad de los procesos de tres servicios públicos claves para el sector privado, como lo son los trámites de comercio exterior, de creación de empresas y de inversión, que no siempre se traducen en un mayor valor agregado y establecen costos explícitos e implícitos indeseados a las transacciones, afectando la competitividad y los costos de producción de las empresas; se buscará la creación de una ventanilla única de trámites empresariales y se mejorarán los mecanismos de información y comunicación a través de la utilización de instrumentos de administración electrónica.
27. En cuarto lugar, mejorar la competitividad a través de la reducción gradual de los costos de los usuarios por las transferencias originadas en la reducción del Impuesto a la Comercialización de moneda extranjera (ICOME) y de los aportes patronales de las empresas públicas.

Mejora de la calidad de los servicios públicos al ciudadano

28. Este componente busca reducir el impacto en los costos, en los tiempos de demora de los trámites, en la frecuencia, en los tiempos de espera y en la cantidad de mostradores en que debe presentarse el ciudadano/usuario, derivados de los servicios públicos de la Administración Central, que se manifestará en un mejor



***Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto***

acceso a la información y a los servicios provistos por ésta, trámites ágiles y simples y una atención con una calidad más adecuada.

29. En particular, este componente posee una serie de líneas de acción: en primer lugar, mejorar la calidad de procesos de alto impacto social como los son la expedición de documentos de indentificación civil y los servicios de salud de asistencia externa de primer nivel (policlínicas y centros de salud). En segundo lugar, actualizar y ampliar la información de la Guía de Orientación de Usuario de los servicios y trámites prestados por la Administración, instaladas en Terminales de Autoconsulta y Oficinas de Información que incluyan mecanismos ágiles de consulta en Internet, que además integrarán progresivamente elementos iniciales de interacción con los usuarios, como ser formularios para iniciar trámites o primeras etapas de trámites en línea. En tercer lugar, en interrelación con las líneas de acción señaladas anteriormente, se implantará el Portal del Gobierno como una puerta de entrada a la información de los sitios web y servicios del Estado, introduciendo al país en la era de la administración electrónica a través de la instalación de mecanismos iniciales de interacción en línea con los ciudadanos, en trámites seleccionados del Programa Sectorial.

Mejora de la gestión de los Recursos Humanos

30. Este componente busca, en primer lugar, implantar sistemas de información que, desde su operación a nivel de cada Unidad Ejecutora, centralicen y brinden información relevante para la toma de decisiones y el control de la gestión de las condiciones de trabajo y de las remuneraciones por todo concepto de los recursos humanos de la Administración Pública. Estos sistemas interconectados con el Sistema de Padrón y Puestos de Trabajo (RPT), interactuando en el SIIF, proveerán información relevante al control de la ejecución del gasto, a la formulación presupuestaria y a la evaluación de la gestión pública.
31. En segundo lugar, proponer un proyecto normativo a ser aprobado por el Poder Ejecutivo, en un contexto de amplias consultas técnicas, tendiente a modernizar la gestión de los recursos humanos focalizada en las necesidades de profesionalización del empleo público, la adaptabilidad del personal y la simplificación de los procesos hacia los usuarios, en forma consistente con la competitividad y el funcionamiento del mercado laboral.
32. En tercer lugar, potenciar la formación gerencial y en las nuevas especialidades requeridas por la Administración, a partir de los contenidos y modalidades de ejecución desarrollados, a través de la adaptación orgánica y del plan de formación de la Oficina Nacional de Servicio Civil.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

IV. MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO

33. Las leyes de Presupuesto Nacional correspondientes a los dos últimos períodos de gobierno (Leyes N° 16.736, de 5 de enero de 1996 y N° 17.296, de 21 de febrero de 2001), así como las leyes de urgente consideración N° 17.243, de 29 de junio de 2000 y N° 17.292, de 25 de enero de 2001, aprobaron las normas que habilitan los procesos de reforma de la Administración Pública que fundamentan el Programa. Adicionalmente, se han aprobado decretos reglamentarios que justifican el cumplimiento de las condiciones previas al primer tramo del Programa. Los proyectos de normas legales y los decretos reglamentarios, que se comprometen en las condiciones del Préstamo Sectorial, serán dispuestos de acuerdo a los plazos previstos.

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

34. El Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) es el organismo responsable de la supervisión y coordinación general del Programa Sectorial, con el soporte de la unidad de Asesoría Técnica localizada en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, que cuenta con recursos presupuestales para su funcionamiento, que lo asistirá en la administración operativa y financiera del Programa, el proyecto de cooperación técnica de la OPP, así como en la ejecución de los recursos no reembolsables del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), que co-financian el Programa. La coordinación y administración operativa y financiera del proyecto de cooperación técnica correspondiente al Ministerio de Economía y Finanzas, será responsabilidad de dicho Ministerio a través de su Subsecretaría.

Hacemos propicia la ocasión para hacerle llegar nuestros atentos saludos,

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

Cr. Alberto Bensión
Ministro de Economía
y Finanzas

Matriz de Acciones de Política del Programa de Modernización de la Gestión Pública (UR-0130)

	Primer tramo	Segundo tramo	Tercer tramo
Macroeconómico			
Condicionalidad: Asegurar un marco apropiado	1. Mantenimiento del marco macroeconómico apropiado	2. Mantenimiento del marco macroeconómico apropiado	3. Mantenimiento del marco macroeconómico apropiado
del Programa			
A. Mejora de la gestión de recursos públicos			
Condicionalidad: Optimizar las condiciones y funciones de la DGI y la introducción de una reforma a una gestión más eficiente de	4. Presentación al Poder Legislativo de un proyecto de ley para la implantación de un nuevo régimen de gestión de recursos humanos para la DGI que establezca, entre otros aspectos, la modalidad de contratación de profesionales calificados a plazos fijos y renovables de acuerdo al rendimiento; y aprobación de normas que fortalezcan el rol de la DNA en la represión del contrabando.	5. Entrada en vigencia del Decreto que establezca la implantación de un Reglamento Orgánico para la DNA en base a las disposiciones de los decretos 459/997 y 758/975, y cambios requeridos por el proceso de modernización de la institución.	
Condicionalidad: Apoyar el logro de una gestión recaudatoria y mejoramiento de los servicios y facilitación del comercio por la DGI y la DNA	6. Presentación de Planes de Acción que incluyan la especificación de metas de gestión para la DGI y la DNA en los términos acordados con el Banco y precisados en el Anexo II-I del documento.	7. Evidencia del cumplimiento sustantivo de los Planes de Acción en cuanto a las metas establecidas para este tramo.	8. Evidencia del cumplimiento sustantivo de los Planes de Acción en cuanto a las metas establecidas para este tramo.
Condicionalidad: Mejorar la eficiencia e impacto del gasto público		9. Ejecución del gasto por centro de actividad articulada al Sistema de Ejecución del Gasto (SEG) del SIIF, habilitado para la totalidad de la Administración Central	10. UE de la AC que representaban al menos el 60% del gasto total de la AC en el año 2000, ejecutando el gasto total por centro de actividad el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución Presupuestal
Condicionalidad: mayor competencia y eficiencia en compras públicas de la AC	11. Propuesta de pliego estándar de licitaciones públicas y abreviadas, aprobado por el CEPRE	12. Propuesta de: (i) marco legal de compras y contrataciones estatales presentado al Poder Legislativo; (ii) Modelo de Contrato Marco para gestión de compras con proveedores; (iii) institucionalidad del nuevo sistema de compras (SICE) definida e implantada que incluya: la gestión informática y técnica del sistema, considerando la participación del sector privado en la misma; la gestión operativa y el marco estratégico	13. Logro de ahorros por un monto equivalente a menos US\$15 millones de ganancia en eficiencia sobre la canasta de referencia
Condicionalidad: Racionalizar los	14. Presentación del plan de enajenación o cambio de destino de los inmuebles prescindibles identificados en el sectorial anterior	15. Logro de al menos US\$ 5 millones de ingresos o ahorros por la enajenación o cambio de destino de inmuebles prescindibles	16. Logro de al menos US\$ 10 millones de ingresos o ahorros por la enajenación o cambio de destino de inmuebles prescindibles

B. Mejora de la competitividad (Estado y Empresa)			
icionalidad: reducir el costo para e la intervención de la ntral	17. Evidencia de: (i) modificación de al menos 70 regulaciones que afectan competencia en los mercados; (ii) logro de ahorros por al menos US\$ 7 millones en precios y tasas; (iii) presentación de un plan de ahorro de costos de un mínimo de al menos US\$23 millones provenientes de racionalización de procesos, modificación de regulaciones, y disminución/eliminación de precios y tasas, incluyendo el método de medición; (iv) presentación de un listado jerarquizado de regulaciones	18. Logro de al menos US\$9 millones producto de los ahorros de costos derivados de la racionalización o eliminación de regulaciones, precios y tasas, y procesos definidos como prioritarios; incluyendo aquellas regulaciones pertenecientes a las áreas de comercio exterior y mercado laboral que se incorporarán al inventario existente	19. Logro de al menos US\$14 millones produ de los ahorros de costos derivados de la racionalización o eliminación de regulaciones, precios y tasas, y procesos definidos como prioritarios; incluyendo aquellas regulaciones pertenecientes a las áreas de comercio exterior mercado laboral que se incorporarán al inventario existente
ionalidad: y transparencia de los precios, s de la AC	20. Presentación de una propuesta de decreto marco reglamentario y metodológico de administración de las regulaciones, precios y tasas que asegure la calidad, el control y difusión de nuevas propuestas de regulaciones, precios y tasas.	21. Presentación y difusión pública de informe, aprobado por CEPRE, que certifique que el 100% de las nuevas regulaciones, precios y tasas de la Administración Central cuentan con un análisis de costo-efectividad para el caso de precios y tasas y de Impacto Regulatorio para las regulaciones	22. Presentación y difusión pública de informe aprobado por CEPRE, que certifique que el 100% de las nuevas regulaciones, precios y tasas de la Administración Central cuentan con un análisis de costo-efectividad para el caso de precios y tasas y de Impacto Regulatorio para las regulaciones, parte de la OPP
icionalidad: Reducción parcial mpresas Públicas para el sector ano	23. Evidencia de la autorización legislativa de reducción del ICOME y los aportes patronales de Empresas Públicas		24. Transferencia a usuarios de reducción del ICOME y de aportes patronales de Empresas Públicas por un monto equivalentes al menos US\$12 millones de dólares
C. Mejora de la calidad de los servicios (Estado y Ciudadano)			
icionalidad: para el ciudadano derivadas de la Administración Central	25. Plan que incluya: metas de ahorro en tiempos (al menos 30%) y costos (al menos 15% en recursos humanos), definidas para los servicios seleccionados de alto impacto social incluyendo al menos identificación civil del Ministerio del Interior y servicio de salud.	26. Logro del 100% de las metas de ahorro en tiempos y costos en el 50% de los servicios seleccionados	27. Logro del 100% de las metas del plan de ahorros en el 100% de los servicios seleccionados
encialidad: de trámites públicos para el	28. Plan que incluya metas de acceso y resolución electrónica de trámites integrados en Portal	29. Portal de segunda generación diseñado, incluyendo metas de incorporación de trámites en línea	30. 100% de los trámites seleccionados susceptibles de ser puestos en línea, disponibles en línea
D. Mejora de la gestión de recursos humanos			
icionalidad: implantar sistemas recursos humanos diseñados en la	31. Implantación de sistemas de información diseñados en la operación anterior: (i) plan de implantación del SCOT aprobado por el CEPRE; (ii) (ii) plan de implantación del SR aprobado por el CEPRE	32. Avance en metas de implantación de sistemas de información: (i) implantación del SCOT compatible con el SIIF en al menos el 40% de las UE de la AC civil, excluida salud pública e interior, con sistemas electrónicos de control horario; (ii) SR operativo y conectado con el SIIF para el 100% de las UE de la AC civil, excluida salud pública.	33. Avance en metas de implantación: (I) implantación del SCOT en al menos el 80% de las UE de la AC civil, excluida salud pública e interior, con sistemas electrónicos de control horario y publicación en internet de informes consolidados de cumplimiento horario por UI de supervisión de la AIN; (ii) SR implantado al menos el 90% de las UE liquidadoras de sueldos de la AC civil, excluida salud pública; retribuciones accesibles al público a través de internet
icionalidad: elaboración y Poder Ejecutivo de marco gestión de recursos humanos	34. Autorización del Poder Ejecutivo al CEPRE para la elaboración del proyecto de ley explicitando los objetivos	35. Borrador del proyecto de Ley aprobado por el CEPRE	36. Proyecto de Ley aprobado por el Poder Ejecutivo, previo proceso de amplia consulta debate del borrador
icionalidad: Modernización de la n de un plan de formación	37. Términos de referencia aprobados por el CEPRE para la modernización de la ONSC, y	38. Al menos 30% de avance en el plan de formación y propuestas de modernización de la	39. Al menos 60% de avance en el plan de formación

PLAN DE OPERACIONES
PRÉSTAMO DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE APOYO AL PROGRAMA DE
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

(UR-0145)

RESUMEN EJECUTIVO

Solicitante:	República Oriental del Uruguay.		
Agencias ejecutoras:	Proyecto A (Mejoramiento de los servicios públicos de la Administración Central) : Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Proyecto B (Fortalecimiento de la Administración Fiscal): Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).		
Monto y fuente:	IDB: (OC)	US\$	3.600.000
	Local:	US\$	2.347.000
	Total:	US\$	5.947.000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	20	Años
	Período de Gracia:	5	Años
	Desembolso:	42	Meses
	Ejecución	42	Meses
	Tasa de Interés:	Variable	
	Inspección y vigilancia:	1,00	%
	Comisión de crédito:	0,75	%
	Moneda:	Facilidad Unimonetaria	
Objetivos:	El préstamo de cooperación técnica contribuirá a aumentar la eficiencia y calidad de los servicios brindados al sector privado y al ciudadano por las instituciones de la Administración Pública, reduciendo los costos explícitos e implícitos que éstos enfrentan (Proyecto A), y apoyará la transformación institucional, tecnológica y de gestión de la administración fiscal, garantizando además, la administración coordinada y centralizada de las finanzas públicas, sobre la base de un nuevo modelo de gestión fiscal (Proyecto B).		
Descripción:	El préstamo de cooperación técnica UR-0145 apoyará al Programa Sectorial de Modernización de la Gestión Pública (UR-0130) en el cumplimiento de sus objetivos y metas y estará integrado por dos proyectos: (1) Mejoramiento de los servicios públicos de la Administración Central (Proyecto A), a ser ejecutado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el cual tiene los siguientes		

componentes: (a) Gestión de los recursos públicos; (b) Estado y ciudadano; y (c) Gestión de los recursos humanos; y (2) Fortalecimiento de la Administración Fiscal (Proyecto B), a ser ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual incluye los siguientes componentes: (a) Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y (b) Fortalecimiento de la Dirección General Impositiva (DGI).

Revisión social y ambiental:

N/A

Beneficios:

Proyecto A: (a) reducción de costos al sector privado y aumento del bienestar del ciudadano usuario de los servicios públicos (costos económicos, y ahorros de tiempo) y (b) mejora, en términos de calidad y eficiencia, de la gestión interna de la Administración Central y de sus recursos humanos, así como de la gestión pública hacia el usuario.

Proyecto B: (a) apoyo al proceso de estabilización económica de Uruguay, al mejorar la gestión de la administración fiscal, lo que contribuirá a la disminución de los desequilibrios fiscales; (b) ampliación de la base de contribuyentes activos y reducción de los niveles de morosidad de impuestos y de gravámenes al comercio exterior; (c) mejoramiento de la imagen de la administración tributaria y aduanera frente al público; y (d) mayor transparencia en la gestión fiscal, a través de la adopción de mecanismos de control de gestión.

Riesgos:

Necesidad de un compromiso generalizado de las autoridades nacionales y de los mandos medios y superiores con los objetivos y la estrategia de la operación propuesta; necesidad de introducir mejoras importantes en la estructura organizacional y funcional de la DGI y la DNA, circunstancias que, en última instancia, dependen de la voluntad política para respaldar estos cambios y sus consecuencias; y posible resistencia al cambio por parte de algunos actores institucionales involucrados en el desarrollo de la operación.

Condiciones contractuales especiales:

Las Condiciones contractuales estándares previas al primer desembolso y las siguientes: condiciones previas especiales al primer desembolso del Proyecto A. Presentación al Banco de evidencia de haber: (a) puesto en funcionamiento el Comité de Coordinación Técnica Institucional; (b) presentado el listado preliminar detallado de las entidades con las cuales se firmaría un Acuerdo Mejora de Gestión (AMG), identificando el componente y los productos asociados a dichos acuerdos; (c) contratado al coordinador del Proyecto; (d) realizado el llamado para la contratación de los cargos de alta especialización para la ejecución del Proyecto.

Condiciones previas especiales al primer desembolso del Proyecto

B. Evidencia de haber: (a) puesto en funcionamiento la Unidad Ejecutora del MEF, que implica la designación de los coordinadores técnicos por DNA y DGI, un coordinador administrativo-financiero, y una secretaria ejecutiva.

Adicionalmente, los desembolsos del Programa estarán sujetos a la condición que se establece en el párrafo 4.10.

**Excepciones a las
políticas del
Banco:**

Ver sección de adquisiciones, a continuación.

**Adquisiciones de
bienes y
contratación de
consultores:**

La adquisición de bienes se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco para estos propósitos (Párrafo 4.3). La contratación de servicios de consultoría se llevará a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco para estos propósitos, con la excepción de la contratación del personal mencionado en el párrafo 4.4

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Programa Sectorial de Modernización de la Gestión Pública (UR-0130) contará con un préstamo de cooperación técnica de apoyo al cumplimiento de sus objetivos y metas, el cual se integrará con dos proyectos: el proyecto A, a ser ejecutado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el proyecto B, a ser ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- 1.2 El proyecto de cooperación técnica reembolsable (CTR) de la OPP de "Mejoramiento de los servicios públicos de la Administración Central" contribuirá a aumentar la eficiencia y calidad de los servicios brindados al sector privado y al ciudadano por las instituciones de la Administración reduciendo los costos explícitos e implícitos que éstos enfrentan. Por su parte, el proyecto de cooperación técnica del MEF de "Fortalecimiento de la Administración Fiscal" apoyará la transformación institucional, tecnológica y de gestión de la administración financiera pública, garantizando además, la administración coordinada y centralizada de las finanzas públicas, sobre la base de un nuevo modelo de gestión fiscal.

II. PROYECTO A: MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

A. Antecedentes

- 2.1 A partir de 1995 el Gobierno de Uruguay profundizó, con el apoyo financiero del Banco, el diseño y aplicación de diversas transformaciones que se venían desarrollando en años anteriores y que tenían por objetivo la mejora de la calidad y eficiencia de los servicios públicos. En efecto, las acciones implementadas en el marco del Programa Sectorial de Reforma del Estado (995/OC-UR) y de las cooperaciones técnicas 996/OC-UR y ATN/MH-4628-UR, ésta última del FOMIN, han permitido, entre otros: (i) la revisión de los cometidos sustantivos y no sustantivos de los Incisos de la Administración Central y de sus respectivas Unidades Ejecutoras, así como su reestructura organizacional como resultado de la misma; (ii) el diseño de instrumentos, metodologías y sistemas de información, así como su implementación a nivel piloto, en materia de condiciones objetivas de trabajo, reingeniería de procesos para mejorar la calidad de la atención al ciudadano y desarrollo inicial de un nuevo sistema de compras para el Estado; (iii) el diseño e implementación inicial de un sistema de evaluación de la gestión por resultados incorporado al Presupuesto Nacional 2000-2004; (iv) el diseño y aplicación de cursos de formación gerencial para los niveles superiores de la Administración, así como la creación de cargos de alta especialización; (v) la realización de un inventario de inmuebles del Estado y la identificación de aquellos que resultan prescindibles; y (vi) la realización de un inventario de regulaciones, precios y tasas públicas a ser racionalizadas, de modo de mejorar la competitividad del sector privado.
- 2.2 Como una segunda fase, se requiere avanzar en la extensión al resto de la AC de aquellas experiencias implementadas y evaluadas con carácter piloto, la consolidación de etapas iniciadas solo parcialmente y la puesta en marcha de nuevas líneas de acción que contribuyan al objetivo definido por el Proyecto propuesto y el Programa Sectorial. A tal efecto, se apoyará la reingeniería de procesos para la prestación de bienes y servicios públicos de alto impacto social; la mejora de la gestión presupuestal de la Administración Central a través de la ejecución del gasto por centro de actividad y el control de la gestión por resultados; y la optimización de los activos y de los recursos humanos del Estado, de modo de promover, en su conjunto, la adaptación de la modalidad burocrática tradicional de la administración hacia un modelo gerencial centrado en los resultados de la gestión y orientado a satisfacer con mayor efectividad las expectativas de los ciudadanos.

B. El Proyecto

1. Objetivos

- 2.3 El objetivo general del proyecto de "Mejoramiento de los servicios públicos de la Administración Central" a ser ejecutado por la OPP, es la reducción de costos al

sector privado y el aumento del bienestar al ciudadano usuario de los servicios públicos (costos económicos, y ahorros de tiempo).

- 2.4 El objetivo específico del proyecto es la mejora, en términos de calidad y eficiencia, de la gestión interna (“back office”) de la AC y de sus recursos humanos, así como de la gestión hacia el usuario (“front office”).

2. Descripción de los componentes

- 2.5 El proyecto se desarrollará a través de una Cooperación Técnica Reembolsable de tres componentes: (a) Gestión de los recursos públicos; (b) Estado y ciudadano; y (c) Gestión de los recursos humanos.
- 2.6 Gestión de recursos públicos (US\$ 773.888). Los recursos de cooperación técnica se aplicarán en contratar servicios de consultoría y adquirir equipos y "software" a efectos del desarrollo de los productos siguientes: (i) adecuar los sistemas informáticos y los instrumentos metodológicos para ejecutar el gasto por centro de actividad permitiendo así el control y evaluación del gasto por resultados; y (ii) enajenar o cambiar el destino de inmuebles declarados prescindibles por el Estado.
- 2.7 El *primer producto* de este componente es la consolidación de un sistema permanente de programación y evaluación de la gestión por resultados de los servicios de la Administración, vinculado al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), continuando y profundizando las acciones desarrolladas en el programa sectorial anterior (995/OC-UR).
- 2.8 La implantación del sistema de ejecución del gasto por Centro de Actividad (CA) permitirá: (a) elaborar el Presupuesto Nacional en forma consistente con la nueva metodología de apertura e imputación del gasto; (b) mejorar la información disponible por parte de las Unidades Ejecutoras¹ (UE) para realizar la evaluación de la gestión en la instancia de Rendición de Cuentas; (c) disponer del costo de los productos o servicios de las UE; (d) comparar el gasto en Centros de Actividad similares en distintos Ministerios; (e) posibilitar el ordenamiento de las unidades organizativas y de los costos de sus insumos detrás de los productos y los procesos; y (f) garantizar una mayor descentralización de responsabilidades contribuyendo así a una mejora de la transparencia y el control interno del gasto.
- 2.9 Como resultado de ello se contribuirá a mejorar el control de la gestión y del uso de los recursos públicos (gasto público), identificando a los responsables del mismo y asegurando su consistencia con las prioridades definidas en los planes estratégicos. Ello conducirá a un proceso más eficiente y efectivo de toma de decisiones en oportunidad de asignarse los recursos del presupuesto y de fijarse las prioridades sectoriales.
- 2.10 Las líneas de acción principales asociadas a este producto son: (i) Instrumentación de un sistema de procesamiento de información ligado al SIIF que permita imputar la ejecución del gasto por cada centro de actividad definido en el Presupuesto

¹ En Uruguay el Presupuesto de la Administración Central se compone de Incisos (Ministerios y otras instituciones, como por ejemplo el Instituto Nacional de Menor), Unidades Ejecutoras, que son dependencias funcionales de cada Inciso (ej. Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas) y Unidades Organizativas, que son Divisiones o Departamentos de cada UE.

Nacional 2000-2004 de modo de disponer de los costos de los productos y de las metas de la gestión pública. Para ello es necesario incorporar en la información de la ejecución del gasto la dimensión “centro de actividad”. (ii) Consolidación de un mecanismo de evaluación de la gestión por resultados de los servicios prestados, con participación de las unidades ejecutoras así como de la OPP y el MEF en su calidad de agencias responsables de la supervisión del presupuesto, que permita verificar el cumplimiento de actividades y metas en cada instancia de Rendición de Cuentas con una meta de UE que en el 2000 representaban el 60% del gasto total de la AC, ejecutando el gasto por centro de actividad en oportunidad de la Rendición de Cuentas del año 2002 (tercer tramo del programa sectorial).

- 2.11 En el cuadro adjunto se detallan las principales actividades que se deberán desarrollar para garantizar el cumplimiento de las metas de la matriz del Programa Sectorial.

Tramos del Programa Sectorial	Principales actividades a desarrollar
I	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar la metodología del sistema de imputación del gasto por Centro de Actividad y el sistema de supervisión y control correspondiente, definiendo nuevos procedimientos (responsables, lugar y momento) o modificando los actuales, en los sistemas de compras, de gestión de RRHH y de compromiso y obligación del crédito presupuestal. ▪ Coordinar con la Contaduría General de la Nación (CGN) la implantación de los cambios necesarios para la ejecución del gasto por Centro de Actividad en forma articulada a la ejecución presupuestaria del Sistema de Ejecución del Gasto del SIIF. ▪ Acuerdo de contenidos de AMG entre CGN y CEPRE. ▪ Diseñar las soluciones informáticas definitivas requeridas en la ejecución del gasto por CA articulada al SIIF, analizando los requerimientos de información y reportes sus costos y los plazos necesarios para realizar la ampliación; ▪ Llamado y selección de firma consultora especializada para la implantación de los cambios informáticos necesarios para la ejecución presupuestaria por CA ▪ TOR, selección, contratación y seguimiento de consultor internacional experto en ABC, ABB y ABM aplicado al sector público.
II	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantar los cambios informáticos necesarios para el funcionamiento del Sistema de Ejecución Presupuestaria por CA. ▪ Llamado y selección de consultores para apoyar la implantación de los cambios en las Unidades Ejecutoras ▪ Adquisición de los equipos y software necesarios para la implantación del Sistema de Ejecución Presupuestaria por CA ▪ Elaborar el instructivo para las UE con la metodología para registrar el gasto por CA. ▪ Desarrollar Talleres para los funcionarios de las UE y acciones de capacitación en las UE ▪ Implantar el Sistema de Ejecución Presupuestaria por CA en todas las UE de la Administración Central que representan el 60% del gasto total. ▪ Seguimiento y perfeccionamiento del Sistema de Ejecución por CA. ▪ Desarrollar un sistema de simulación de indicadores de gestión en base a la ejecución por CA. Crítica y revisión del sistema de indicadores. ▪ Desarrollar metodología de Revisión de Actividades y Metas (RAM) para adecuar los indicadores de gestión definidos en la formulación presupuestaria.
III	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Articular el Sistema Auxiliar de Ejecución del Gasto por CA con el Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión (SISI) y el Sistema de Evaluación de la Gestión. ▪ Elaborar la metodología de evaluación de resultados de la gestión de la Administración Central, utilizando la metodología del <i>bench marking</i>. ▪ Informes de difusión de los resultados de las Rendiciones orientados a diversos perfiles de usuarios.

- 2.12 El *segundo producto* del componente consiste en la racionalización de los inmuebles del Estado identificados como prescindibles en el marco del Programa Sectorial anterior, procediendo a su enajenación o cambiando su destino, de acuerdo a las prioridades de política y autorizaciones legales establecidas al respecto. La meta de ahorros y/o de ingresos fiscales es de US\$ 10 millones de valor de inmuebles

enajenados o cambiados de destino, de acuerdo a la valuación efectuada en el momento de la definición del mencionado inventario.

- 2.13 Estado y Ciudadano (US\$ 565.885). El proyecto aportará recursos de asistencia técnica para contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano, a través de: (i) la reingeniería de microprocesos, con un 30% de ahorros en los tiempos de los trámites y una reducción del 15% en los costos; (ii) la ampliación de la guía de orientación al usuario y su difusión en Internet; (iii) la puesta en funcionamiento de terminales de autoconsulta y oficinas de información y atención para diversos trámites (“ventanilla única”) descentralizada de los organismos responsables; y (iv) el diseño e implantación de un Portal del Gobierno de segunda generación que incorpore trámites en línea. Asimismo, se iniciaría la consideración del marco normativo e institucional para el desarrollo del gobierno electrónico.



- 2.14 El *primer producto* del componente consiste en la mejora de la gestión interna en las entidades de la AC, a cuyos efectos se prevé realizar la reingeniería de microprocesos, al interior de las Unidades Ejecutoras, que tienen un alto impacto y cobertura social. La mejora de la calidad de los trámites busca combinar, por un lado, el cometido de la AC de regular administrativamente ciertos procesos y por otro lado, la necesidad del usuario de contar con mecanismos ágiles y de bajo costo transaccional de interrelación con la Administración. A los efectos del proyecto, se han seleccionado dos servicios considerados claves del punto de vista del número de usuarios a atender y de su importancia estratégica: i) expedición del documento de la cédula de identidad; ii) servicio de atención a la salud de primer nivel (policlínicas y centros de salud de Montevideo).

Tramos del Programa Sectorial	Principales actividades a desarrollar: reingeniería de procesos
I	<p>Presentar el plan de mejora de la calidad de ambos servicios, constituido por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad/es Ejecutora/s involucradas • Caracterización del/los servicio/s • Problema a resolver • Objetivos a alcanzar • Productos a desarrollar vinculados con los objetivos • Actividades a desarrollar vinculadas a los productos • Recursos necesarios para el desarrollo de las actividades y productos • Cronograma de trabajo • Impacto esperado y metodología para su evaluación en términos de ahorros en costos y tiempos • Organización del trabajo con la/s Unidad/es Ejecutora/s incluyendo una propuesta preliminar de Acuerdo de Modernización de la Gestión • Detalle del proceso a seguir (únicamente para el caso de la cédula de identidad, ya con un importante grado de avance)
II	Evaluación del nuevo proceso de expedición de la cédula de identidad ya implantado, así como un informe de avance de los desarrollos realizados en el caso del proceso de atención externa en salud. Puesta en funcionamiento de una oficina descentralizada para la cédula de identidad.
III	Resultados en términos de tiempos, costos y satisfacción de usuarios de los dos procesos mejorados, de acuerdo a la línea de base definida en el primer tramo.

- 2.15 Un *segundo producto* del componente tiene por objetivo contar con un sistema de pautas y de indicadores que permitan anticipar y medir los impactos que, tanto para el cliente interno como para el cliente externo, producen las mejoras de calidad de los procesos. Este sistema de indicadores tendrá en cuenta el destinatario de los servicios (ciudadanos, empresas), su perfil, el tipo de servicio (documentos, servicio sociales, etc.), así como la metodología para su medición y seguimiento.
- 2.16 Las principales actividades para el desarrollo del producto son:
- Análisis de los procesos a mejorar
 - Identificación de principales impactos sobre usuarios
 - Construcción de sistema de indicadores de medición de impactos
 - Análisis de factibilidad de medición
- 2.17 Un *tercer producto* del componente refiere a las mejoras en los sistemas de atención al ciudadano, incluyendo mecanismos ágiles y prácticos de consulta, así como de iniciación y seguimiento de trámites de interés de los ciudadanos. Las mejoras tienen por finalidad la reducción de los tiempos totales de duración de los trámites, de la frecuencia, de los tiempos de espera y de la cantidad de “ventanas” en las que debe presentarse el usuario del servicio.
- 2.18 Por una parte, se actualizará y ampliará la Guía de Orientación al Usuario que actualmente contiene información sobre 150 servicios y trámites asociados de la Administración Central. La Guía de Orientación al Usuario constituye un elemento clave para incorporar al Portal del Gobierno y a las Oficinas de Información. La Guía deberá atender dos demandas: (a) del ciudadano, en general; y (b) de las empresas, que requieren de información específica sobre determinados servicios y trámites claves.

- 2.19 Las principales actividades para el desarrollo del producto según lo previsto son:
- Identificación de nuevos trámites a incorporar
 - Reuniones de sensibilización con Unidades Ejecutoras
 - Diseño e implantación en Internet de mecanismos automáticos de actualización
 - Integración de nueva información y operatividad a la Guía.
- 2.20 Una segunda modalidad a desarrollar por el proyecto en adición a las Guías de Atención al Usuario consiste en la instalación de centros de información al ciudadano sobre los distintos servicios prestados por la Administración y sus trámites asociados. Existen distintos modelos para facilitar el acceso a la información sobre los servicios y trámites a los ciudadanos. La modalidad Internet y la modalidad autoconsulta debe ser complementada por centros personalizados de información, tanto por problemas de acceso inequitativo a las nuevas tecnologías, como por el hecho de que determinados perfiles de ciudadanos requieren de una atención personalizada. Los centros de información serán de dos tipos: terminales de autoconsulta; y oficinas de información que podrán ubicarse en las distintas Unidades Ejecutoras de la Administración o en lugares de alta afluencia de público, contando para ello con la colaboración y participación del sector privado.
- 2.21 Las principales actividades acorde a los tramos del Programa Sectorial son:

Tramos Programa Sectorial	Principales actividades
I	Identificación de lugares claves para instalar terminales de autoconsulta Instalación de tres terminales Plan de implementación de Guías de Atención al Usuario y de trámites en línea.
II	Identificación de lugares claves para instalar centros de información Adquisición de equipo para instalar centros de información Instalación de 2 terminales adicionales 45% de trámites identificados incorporados a las Guías de Atención al Usuario.
III	70% de trámites identificados incorporados en Guías de Atención al Usuario. Instalación de 6 centros de información.

- 2.22 El *cuarto producto* refiere al desarrollo de un Portal del Gobierno que se interrelacionará con los siguientes productos: i) la Guía de Orientación al Usuario, ya que permite un acceso directo de información sobre el servicio y el trámite, sin pasar por la clasificación institucional; ii) la Ventanilla Unica Empresarial, ya que la misma podrá implicar la realización vía Internet de algunos trámites; iii) la mejora de calidad de los procesos de comercio exterior, creación de empresas e inversión, ya que esa mejora podrá implicar incluir algunos de los trámites integrantes de estos macroprocesos on – line. El proyecto también apoyará el financiamiento de estudios y propuestas normativas e institucionales para el funcionamiento del gobierno electrónico.
- 2.23 El cumplimiento de las metas del Programa Sectorial supone el desarrollo de las actividades siguientes: (a) Tramo I: presentar un proyecto de Portal; (b) Tramo II: Portal de primera generación (acceso a la información) en funcionamiento y diseño

del Portal de segunda generación (trámites on line); y (c) Tramo III: trámites seleccionados puestos en línea y diseño de mecanismos de interacción con el ciudadano (encuestas, foros).

- 2.24 Gestión de recursos humanos (US\$ 558.585). Los recursos de asistencia técnica se aplicarán en la implementación de los sistemas de supervisión de las condiciones de trabajo y de un sistema de retribuciones personales, así como en el diseño y presentación de una propuesta de un nuevo marco normativo para los recursos humanos del Estado, incluyendo un plan de reorganización de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) y acciones orientadas a la profesionalización gerencial de los recursos humanos.
- 2.25 Un *primer producto* refiere a la implantación de sistemas de información para la gestión de recursos humanos en la AC en base a la metodología diseñada y experimentada en forma piloto en el programa anterior (995/OC-UR).
- 2.26 Las metas de cobertura serán las siguientes: (a) sistema de supervisión de las condiciones objetivas de trabajo en el 80% de las Unidades Ejecutoras de la AC civil, excluidos los Ministerios de Salud Pública e Interior, con sistemas electrónicos de control horario y publicación en Internet de informes consolidados de cumplimiento de horario y supervisión de la Auditoría Interna de la Nación; (b) sistema de retribuciones personales en el 90% de las UE referidas anteriormente, disponiendo de un control y de una administración centralizada de los salarios públicos efectivos.
- 2.27 Ambos sistemas tendrán la capacidad de interactuar con el SIIF proveyendo la información requerida por sus distintos módulos (principalmente Presupuesto, Control de la Ejecución del Gasto y Evaluación de la Gestión Pública). Los módulos mencionados se desarrollarán interconectados con el Sistema de Padrón y de Puestos de Trabajo de la Contaduría General de la Nación. Con ello se espera disponer de información oportuna y relevante sobre la estructura orgánica, la carga horaria y las remuneraciones asociadas a los puestos de trabajo ocupados y a los funcionarios que trabajan para la Administración Central, a nivel de Ministerio y de sus dependencias llegando al nivel de unidad organizativa (división o departamento).
- 2.28 Los reportes de los sistemas de supervisión de las condiciones de trabajo y de remuneraciones y su cumplimiento se difundirán en Internet. El establecimiento de una plataforma inicial de esta naturaleza permitirá el mejoramiento integral de la gestión de los RRHH y la profesionalización de las respectivas oficinas. Dicha plataforma común, incluirá una red de contactos para que interactúe, pasible de ser potenciada mediante las tecnologías disponibles actualmente. Como elementos adicionales se buscará incorporar el control electrónico generalizado de las condiciones de trabajo, la instalación de relojes digitales para registro de la carga horaria de trabajo y la universalización del control de asistencia del personal mediante tarjeta digital.
- 2.29 Como consecuencia del desarrollo e implantación de los productos de este componente del proyecto, los niveles gerenciales dispondrán de información para mejorar la gestión sobre:

- a. la cantidad de horas de trabajo contratadas y trabajadas, clasificadas por distintas variables relevantes (tipo de cargo, unidad organizativa, posición jerárquica, etc);
 - b. la estructura real de los puestos de trabajo en las unidades organizativas de cada dependencia de los Ministerios permitiendo el análisis de la coherencia de las mismas y de los puestos de trabajo que tienen asignados en la estructura;
 - c. importes de las remuneraciones totalizadas de cada puesto de trabajo y cada función por todos los conceptos permitiendo tener una política de ingresos explícita y medible;
 - d. la identificación de situaciones que requieran la adecuación de políticas de RRHH ajustadas a la realidad.
- 2.30 Un *segundo producto* del componente es la elaboración y aprobación de un marco normativo para la gestión de recursos humanos en el sector público, incluyendo la incorporación de mecanismos alternativos a la prohibición del ingreso de personal a la Administración. La normativa vigente en materia de recursos humanos establece márgenes estrechos a la modernización en la gestión de los recursos humanos orientada al desempeño y a los resultados. Estas normas obstaculizan la relación de las necesidades y demandas de profesionalidad y los requerimientos de flexibilización y de simplificación de los procesos públicos con una orientación hacia el ciudadano / usuarios y a los compromisos de profesionalización que el Estado asume con éstos.
- 2.31 La nueva herramienta jurídica permitirá la introducción y actualización de los principios que adecuen la gestión de los recursos humanos de la Administración Central a la competitividad del país y del funcionamiento del mercado de trabajo, a la vez que permita compatibilizar los perfiles de los cargos con los requerimientos del Estado en su orientación al usuario. Con estas acciones se busca simultáneamente la revisión del marco jurídico e institucional del empleo público y la gestión de los Recursos Humanos, incorporando la lógica de contextos de amplios consensos técnicos que requieran la aprobación de normas jurídicas de esta naturaleza.
- 2.32 El *tercer producto* del componente es la elaboración de una propuesta de reorganización del funcionamiento de la ONSC en el marco del Programa Sectorial, procediendo al inicio en su implementación, y de un plan de formación gerencial de tres años, con avances de un 60% de las metas del plan al finalizar el proyecto. El cumplimiento de la Matriz del Programa Sectorial supone el logro de los siguientes resultados.

Tramos Programa Sectorial	Principales actividades a desarrollar
I	Planes de implantación del SCOT y SIR aprobados. Publicación del mandato de elaboración legislativa. Propuesta de TORs para estudio de modernización de la ONSC aprobada por CEPRE. Plan de formación gerencial de 3 años con metas de resultados.
II	Aprobación de decreto reglamentario de ingreso de información al SCOT por las UE. Formación de los usuarios del sistema. Sistema SCOT funcionando y conectado al SIIF en las dependencias. Reingeniería del SIR para acceder a la base de datos del padrón de funcionarios y proporcionar información al Sistema de Información Presupuestal y de Evaluación de la Gestión. Aprobación de un decreto reglamentario del ingreso de información al SR por las UE. Borrador de proyecto normativo remitido al CEPRE, que incluya un informe con la metodología de discusión estratégica y de implementación. Diagnóstico finalizado de la ONSC. Plan de formación de los recursos humanos de la ONSC (3 años) con su financiamiento. Inicio de cursos.
III	Talleres de sensibilización para gerentes, funcionarios y auditores. Informes de cumplimiento de las condiciones de trabajo para todas las dependencias con el SCOT implantado, publicados en INTERNET. Informes del SR sobre retribuciones de todas las UE de la AC y por todos los conceptos accesible por el público a través de Internet. Consultas, seminarios y debates realizados sobre el Proyecto de Ley. Texto del proyecto aprobado por el Poder Ejecutivo. Procesos de la ONSC racionalizados. Cursos de formación impartidos y evaluados.

- 2.33 Marco institucional (US\$135.000). La Coordinación del proyecto contará con recursos para apoyar la elaboración de los informes referidos al diseño, acuerdo y seguimiento de los Acuerdos de Mejora de Gestión; el diseño e implementación de una estrategia de comunicación a la ciudadanía de los contenidos y resultados del Programa; y finalmente, la institucionalización de los procesos de reforma previstos. Los resultados de estas actividades serán parte de los Informes Semestrales de Avance a ser presentados al Banco.

C. Costo y financiamiento

- 2.34 El presupuesto del proyecto asciende a US\$ 3.033.000. La contribución del Banco al financiamiento del presente Plan de Operaciones, por hasta el equivalente a US\$ 2.100.000 será de carácter reembolsable, con cargo a los recursos del capital ordinario, según se detalla en cuadro adjunto.

Categoría de gastos (en US\$)	Aporte BID	Aporte Local	TOTAL
1 Seguimiento institucional	90.000	45.000	135.000
2 Gestión de recursos públicos	646.903	140.985	787.888
3 Estado y Ciudadano	565.885		565.885
4 Gestión de recursos humanos	417.600	140.985	558.585
5 Coordinación	302.400	323.030	625.430
6 Imprevistos	56.212	21.000	77.212
7 Costos Financieros			
- Comisión de crédito		23.000	23.000
- Intereses		239.000	239.000
- Intereses-FIV	21.000		21.000
Total	2.100.000 69,2%	933.000 30,8%	3.033.000 100,0%

- 2.35 El presupuesto se compone de un 67,5% de costos directos, un 20,6% de gastos de coordinación y un 11,9% de costos financieros e imprevistos. Asimismo, se estima que casi un 80% de los recursos se aplicarán en servicios de consultoría o en gastos de

personal de contraparte nacional financiado con recursos locales; un 18% en equipamiento, básicamente informático y un 2% en organización de actividades de capacitación y difusión.

D. Organización y ejecución

- 2.36 La responsabilidad técnica y administrativa de la ejecución de los componentes del Proyecto de Cooperación Técnica corresponderá a la OPP. La supervisión y coordinación de las acciones se realizará a través del Secretario Ejecutivo del CEPRE con el apoyo de una Asesoría Técnica (AT) localizada en la OPP, la cual cuenta con recursos presupuestales para su financiamiento. Se prevé que la OPP seleccione y contrate un equipo nacional bajo la modalidad de puestos de alta especialización.
- 2.37 Específicamente, la referida AT será responsable de: (a) elaborar los planes de ejecución operativa y los informes de progreso semestral de la ejecución del proyecto; (b) cumplir los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios de consultoría establecidos por el Banco con recursos del Financiamiento, así como autorizar los pagos conforme al cumplimiento de los mismos; (c) tramitar las solicitudes de desembolsos al Banco de los recursos del Financiamiento así como la obtención de los recursos de contrapartida, y efectuar la administración financiera del proyecto; (d) mantener los registros contables, la documentación de soporte y elaborar los estados financieros del proyecto; (e) coordinar la ejecución de las actividades del proyecto; y, (f) asegurar que el proyecto se ejecute dentro de las normas y condiciones contractuales acordadas entre el Banco y el Gobierno de Uruguay.
- 2.38 Para facilitar la ejecución de la operación y el eficaz cumplimiento de las funciones de la Unidad Coordinadora se contrataría los servicios del PNUD, como Agencia Especializada, la que apoyaría en la contratación de los servicios de consultoría y en la adquisición de los bienes previstos. Los costos de la Agencia Especializada se financiarán con la contraparte local de la Cooperación Técnica.

G. Viabilidad y Riesgos

- 2.39 *Viabilidad institucional.* La Oficina de Planeamiento y Presupuesto dispone de los recursos humanos, técnicos y administrativos, así como de los materiales y financieros necesarios para la adecuada ejecución del proyecto. La OPP tiene amplia experiencia en la ejecución de proyectos del área, y cuenta con una estructura organizacional y funcional acorde con las necesidades del proyecto. En particular, el grupo técnico de Reforma del Estado ha operado desde el ámbito de la OPP durante todo el proceso de preparación de la Reforma iniciada en 1995.
- 2.40 *Esquema de ejecución.* Se ha diseñado un esquema de ejecución descentralizada que se fundamenta en una activa participación de autoridades y funcionarios de los organismos públicos involucrados en la implementación del proyecto.
- 2.41 *Comunicación.* Se realizará, acorde al presupuesto del Programa, una difusión amplia y una comunicación efectiva al ciudadano de los contenidos, avances y

resultados del proyecto, de modo de lograr su adecuada comprensión, facilitando el apoyo de la opinión pública y de los funcionarios de la Administración.

Riesgos

- 2.42 Existe un compromiso generalizado de las autoridades nacionales y de los mandos medios y superiores con los objetivos y estrategia del Programa de Modernización de la Gestión Pública. Para contribuir a ello se ha previsto la instrumentación de un mecanismo descentralizado de ejecución a través de los AMGs los que deberán prever, por una parte, un nivel importante de compromiso del CEPRE y de las UE participantes con las metas del Programa Sectorial y, por otra parte, un nivel suficiente de descentralización en el proceso de toma de decisiones que garantice el involucramiento de las entidades participantes, la institucionalización de las reformas y finalmente, la sustentabilidad de las transformaciones que se realicen. En los plazos y términos previstos, se acordará con las entidades participantes los Acuerdos de Mejora de la Gestión.
- 2.43 *Recursos públicos.* (i) Las UE reconocen la importancia de ejecutar el gasto por centro de actividad y aplican el instrumento al proceso de asignación de los recursos y en la toma de decisiones; y (ii) los Incisos apoyan la transferencia de los bienes inmuebles prescindibles en los plazos previstos en el Proyecto.
- 2.44 *Estado y Ciudadano.* La sociedad responde y contribuye a viabilizar los nuevos mecanismos previstos en el Proyecto que procuran mejorar la atención al ciudadano (Portal, terminales de autoconsulta, guías de orientación al usuario).
- 2.45 *Gestión de recursos humanos.* (i) Las UE aplican efectivamente las condiciones de trabajo; (ii) la ONSC participa y se involucra activamente en el proceso de su reorganización; (iii) se logran los consensos políticos y sociales necesarios para definir los contenidos y elaborar los mecanismos normativos para la modernización de la gestión de los RRHH.

III. PROYECTO B: FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL

A. Antecedentes

- 3.1 El Gobierno de Uruguay, con el apoyo financiero del Banco, ha avanzado considerablemente durante la década pasada en el fortalecimiento de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). La DGI ha sido beneficiaria y ejecutora de 4 cooperaciones técnicas, 3 de ellas no reembolsables (ATN/SF-2827-UR, ATN/SF-3449-UR y ATN/JF-4561-UR) y una reembolsable (996/OC-UR, Subprograma B) con el propósito central de contribuir a la evasión fiscal. La DNA, a su vez, ha sido beneficiaria y ejecutora parcial o total de otras 3 cooperaciones técnicas, todas ellas reembolsables (691/OC-UR, 815/OC-UR y 996/OC-UR, Subprograma B) con el propósito central de asumir plenamente el papel contralor de las operaciones de comercio exterior, que en el pasado estuvo compartido con otras instituciones.
- 3.2 Los principales avances se registraron en las áreas de procesos y procedimientos, fiscalización, capacitación y administración de sus recursos humanos y sistemas de información. Las intervenciones del Banco apoyaron la introducción de diversas mejoras de gestión como, por ejemplo, la administración segmentada de contribuyentes en base a su capacidad contributiva, priorizando criterios costo-beneficio en la administración de tributos, lo que llevó a la ampliación y perfeccionamiento del Registro Unico de Contribuyentes (RUC). También se realizaron avances importantes en la mejora de diversos procesos y procedimientos, principalmente aduaneros, los que resultaron en una mayor facilitación del comercio exterior. La institucionalización y el fortalecimiento de diversos programas de fiscalización y auditoría también constituyeron logros importantes dentro de la mejora de la gestión de la DGI y la DNA. La capacitación del personal técnico de ambas oficinas recaudadoras y la mejora de administración de recursos humanos en ambas ha sido otra área de avance significativo. El apoyo de modernos sistemas de información, cuya implantación también fue producto de las operaciones mencionadas, constituyó otro de los logros relevantes y de gran trascendencia en la modernización de la gestión de dichas oficinas recaudadoras.
- 3.3 La consolidación de estos logros requiere incursionar en nuevas áreas y profundizar lo hecho en algunas de las ya mencionadas. Específicamente, se prevén acciones para mejorar la gestión de los recursos humanos, la planificación y el control de gestión, la modernización de la gestión operativa (fortalecimiento de los controles masivos de los contribuyentes y de los sistemas de gestión de fiscalización y cobro coactivo) y continuar el fortalecimiento informático, principalmente en materia de implantación de mecanismos de seguridad y protección de la información disponible, lo cual se torna una necesidad urgente en el marco de la integración de los sistemas de las oficinas recaudadoras que encara el gobierno.
- 3.4 Un tema aún pendiente es el establecimiento de una coordinación eficiente entre las diversas agencias responsables de la recaudación de ingresos públicos en Uruguay, involucrando no sólo a la DGI y la DNA, sino también al área tributaria del Banco de Previsión Social (BPS). Como soporte a esta mayor coordinación

interinstitucional, se deberá apoyar la interconexión informática de estos entes y el establecimiento o mejoramiento de procedimientos de intercambio, cruce y validación de información intra- e interinstitucional.

- 3.5 El tema de la optimización de las estructuras de organización y funciones de la DGI y la DNA, así como de la gestión de los recursos humanos de estas instituciones merece mención aparte. En esta área, y en parte como consecuencia de los trabajos preparatorios de esta operación, se logró que el gobierno asumiera que a nivel de la DGI el principal salto cualitativo de su gestión pasaba por una reforma del régimen de empleo de su personal técnico y la consiguiente creación de un régimen especial para ello. La concreción de estos cambios en el pasado se ha visto limitado por diversos factores, como la rigidez de los mecanismos de contratación y despido de los funcionarios públicos en Uruguay y por restricciones presupuestarias. La presente cooperación técnica buscará apoyar a la DGI en la implantación – contingente a la sanción del marco legal requerido - de esta reforma. La cooperación técnica también buscará sentar las bases para la gradual implantación de los esquemas de organización y manejo de personal que resulten del desarrollo de la política del gobierno y de las acciones relevantes del Programa Sectorial.
- 3.6 La cooperación técnica propuesta apoyará el cumplimiento de las acciones de política establecidas como condicionalidades del Programa UR-0130. Estas están orientadas a la, reducción de la morosidad fiscal, el incremento de la productividad en las recaudaciones, la mayor facilitación y control del comercio exterior y la mejora de la atención a los contribuyentes, en coordinación con la OPP. Para ello, se proporcionarán los recursos técnicos y de equipamiento informático que permitirán planificar acciones en tal sentido y supervisar su ejecución. A tal fin, se han identificado 25 indicadores de mejora de gestión, 14 de ellos a cargo de la DGI y 11 a cargo de la DNA, que también resumen los resultados esperados en el componente de mejora de la gestión de ingresos públicos del Programa Sectorial, además de los avances en el marco normativo (ley de reforma del régimen de gestión de recursos humanos para la DGI y decreto de Reglamento Orgánico de la DNA).

B. El Proyecto

1. Objetivo específico

- 3.7 La cooperación técnica tendrá como objetivo general apoyar al Ministerio de Economía y Finanzas para fortalecer la capacidad operativa y de planeamiento de la DGI y la DNA. La cooperación técnica tendrá dos componentes: (1) Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Aduanas y (2) Fortalecimiento de la Dirección General Impositiva.

2. Descripción de los componentes

a) Componente I: Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Aduanas

- 3.8 Los objetivos del componente son: (1) contribuir a mejorar la gestión recaudatoria, en términos de una mayor productividad en las acciones de control, y de la disminución del contrabando; y (2) mayor facilitación del comercio exterior, en términos de la mejora de la calidad de los servicios prestados por la DNA a los exportadores e importadores, y de determinados ajustes a la normativa que rige el comercio exterior. En este marco se prevé realizar acciones para: evaluar y sistematizar la normativa aduanera vigente, revisar los procedimientos de gestión, establecer e implantar mejoras en los servicios informáticos de apoyo a la gestión aduanera, asesorar a la DNA sobre nuevas tecnologías de control, fortalecer el sistema de gestión interna del organismo y realizar acciones para mejorar el relacionamiento del organismo con los usuarios y el público en general.
- 3.9 Los subcomponentes, actividades principales y resultados esperados son los siguientes²:

(i) Procedimientos Aduaneros y Control

- 3.10 *Objetivo específico:* Mejorar las funciones de control de la operativa aduanera.
- 3.11 *Actividades principales:*
- a. Instalación y fortalecimiento de la unidad de Auditoría y Control de Procedimientos Aduaneros.
 - b. Creación y establecimiento de mecanismos para la permanente revisión, actualización y monitoreo de los procedimientos aduaneros.
- 3.12 *Resultado esperado 1:* Identificación (al mes 6) e implantación (al mes 12) de las modificaciones requeridas para el mejoramiento de los procedimientos vigentes en materia de importación, exportación y tránsitos.
- 3.13 *Resultado esperado 2:* Actualización anual del manual de procedimientos aduaneros. La primera actualización se producirá al mes 12.
- 3.14 *Resultado esperado 3:* Implantación de un sistema de seguimiento del cumplimiento de los procedimientos (al mes 18).
- 3.15 *Resultado esperado 4:* Incorporación formal de la Unidad de Auditoría y Control de Procedimientos Aduaneros dentro del organigrama de la DNA y efectivo funcionamiento de la misma (al mes 24).

² Los plazos estimados para la materialización de los resultados esperados son contados desde la fecha de inicio de la ejecución del componente respectivo.

- a. Descentralización de las funciones de supervisión de la gestión de las receptorías aduaneras del interior del país estableciendo un centro fuera de la capital especializado en esta función.
- 3.16 *Resultado esperado 5:* Un centro de control y supervisión de la gestión aduanera instalado. (al mes 12).
- 3.17 *Resultado esperado 6:* Definición y puesta en marcha de un sistema de control de gestión de las receptorías del interior del país (al mes 15).
- 3.18 *Resultado esperado 7:* Implantación de un sistema de información para el seguimiento de la gestión por parte de la DNA (entre los meses 18 - 24).
 - a. Actualización tecnológica del control aduanero: revisión del estado actual del soporte tecnológico disponible para el control aduanero e implantación de mejoras tecnológicas.
- 3.19 *Resultado esperado 8:* Implantación de mejoras tecnológicas, principalmente en materia de instrumentos de control (al mes 12).
- 3.20 *Resultado esperado 9:* Capacitación al personal de la DNA en materia de utilización de los nuevos desarrollos tecnológicos (permanente).

(ii) Sistemas de Información

- 3.21 *Objetivo específico:* Completar el fortalecimiento del centro informático de la DNA.
- 3.22 *Actividades principales:*
 - a. Evaluar la situación actual del centro de cómputos y su relación con los servicios informáticos contratados.
 - b. En base a esta evaluación, definir e implantar un plan estratégico de desarrollo informático procurando la utilización de todos los recursos disponibles en la DNA y ampliando o reduciendo, según corresponda, el número y tipo de procesos tercerizados.
- 3.23 *Resultado esperado 1:* Elaboración y puesta en marcha del plan estratégico para el área informática (al mes 6).
- 3.24 *Resultado esperado 2:* Producto de la implantación del plan estratégico, efectuar ajustes según corresponda a la estructura y funcionamiento del Área Informática de la DNA (al mes 12).
 - a. Diseño y aplicación de mecanismos de seguridad para proteger las bases de datos y programas en operación.
- 3.25 *Resultado esperado 3:* Sistema de seguridad en operación (al mes 12).
 - a. Integración de los diferentes sistemas de información de la DNA .

- b. Actualización de los sistemas informáticos a los nuevos procedimientos y rutinas de control.

3.26 *Resultado esperado 4:* Los sistemas de información (control de gestión, recursos humanos, contabilidad) operan en forma integrada y facilitan la implantación de los nuevos mecanismos de control aduaneros (entre los meses 18 al 24).

(iii) Desarrollo de Proyectos Especiales

3.27 *Objetivo específico:* Contribuir a establecer las capacidades técnicas necesarias para el diseño, análisis y la consideración de proyectos orientados a facilitar el movimiento internacional de bienes y servicios en el Uruguay.

3.28 Actividades principales:

- a. Desarrollo de instancias de coordinación con otras entidades públicas relevantes, en coordinación con la OPP.
- b. Desarrollo de actividades de difusión y asistencia técnica con operadores privados vinculados al comercio exterior y el transporte internacional.
- c. Promoción de la participación de jóvenes empresarios a través de programas de asesoramiento.

3.29 *Resultado esperado:* Inicio de la ejecución de al menos 3 proyectos en el mes 12. Un proyecto concluido al mes 24 y dos proyectos terminados al mes 30.

(iv) Gestión de Recursos Humanos

3.30 *Objetivo específico:* Fortalecer la gestión de los funcionarios aduaneros a través de programas de capacitación.

3.31 Actividades principales:

- a. Diseñar e implantar un plan de capacitación a ser desarrollado por el Instituto de Capacitación Aduanero como soporte a los objetivos y las actividades previstas en la Cooperación Técnica. Se dará especial atención a las actividades destinadas a las dependencias del interior del país.

3.32 *Resultado esperado 1:* Plan de capacitación en ejecución (al mes 12)

- a. Implantar una estrategia de comunicación al interior de la DNA

3.33 *Resultado esperado 2:* Estrategia comunicación interna en ejecución (al mes 10)

- a. Evaluar la política de recursos humanos de la DNA, formulando una estrategia que permita mejorar los diferentes niveles de control interno y aumentar la productividad general del Organismo. En esta actividad se prevé brindar a la DNA el asesoramiento requerido para la adopción de un reglamento orgánico definitivo y la culminación de la reestructura funcional en curso.

- 3.34 *Resultado esperado 3:* Nuevo proyecto de reglamento orgánico elevado a consideración del Poder Ejecutivo (al mes 12).
- 3.35 *Resultado esperado 4:* Una nueva política de recursos humanos y control interno aprobada y en ejecución (al mes 30).

(v) Difusión y Transparencia

- 3.36 *Objetivo específico:* Mejorar los instrumentos de difusión de las actividades realizadas por la Dirección Nacional de Aduanas a fin de maximizar la transparencia de su gestión.
- 3.37 Actividades principales:
- a. Desarrollar un programa de asistencia al usuario incluyendo la elaboración de: folletería, cartelería informativa, boletines periódicos, desarrollo de un sitio Internet, servicio de absolución de consultas 0-800.
- 3.38 *Resultado esperado 1:* Diversos productos de información sobre gestión aduanera a disposición de los usuarios (al mes 18).
- a. Implantar una estrategia de comunicación al exterior de la DNA.
- 3.39 *Resultado esperado 2:* Centro de información al público establecido y operando (entre los meses 18 a 24), en coordinación con la OPP.

b) Componente II: Fortalecimiento de la Dirección General Impositiva

- 3.40 Los objetivos del componente son: (1) contribuir al mejoramiento de la gestión recaudatoria de la DGI; y (2) optimizar el servicio brindado al contribuyente, en términos del logro de un mayor acceso a la información, la simplificación de trámites y procedimientos, y el mejoramiento de los servicios de asistencia tributaria. El componente estará integrado por siete subcomponentes, a saber recursos humanos; planificación y control de gestión; control de obligaciones tributarias; difusión de información y asistencia al contribuyente; capacitación; optimización de sistemas de información; y adecuación de instalaciones.
- 3.41 Los subcomponentes, actividades principales y resultados esperados son los siguientes:³

(i) Implantación de un nuevo régimen de gestión de recursos humanos

- 3.42 *Objetivo específico:* Apoyar la implantación de un nuevo régimen jurídico de la Institución que permita disponer de recursos humanos profesionalizados y mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria.
- 3.43 Actividades principales:

³ Los plazos estimados para la materialización de los resultados esperados son contados desde la fecha de inicio de la ejecución del componente respectivo.

- a. Definir un nuevo marco jurídico de derechos y obligaciones del personal que establezca, entre otros: (i) la creación de una carrera administrativa-tributaria a través de la formalización de contratos a plazo fijo, de dedicación exclusiva, para el desempeño en los niveles de especialización tributaria; (ii) el perfil de los puestos de trabajo y la retribución asociada; (iii) las condiciones y mecanismos para su provisión (p.e. concursos públicos); (iv) los criterios para la evaluación del desempeño y la renovación de contratos; (v) un código de ética para el personal, que priorice la incompatibilidad de funciones con actividades privadas de los funcionarios de la DGI vinculadas al área tributaria.
 - b. Capacitar a los funcionarios para el nuevo rol.
 - c. Establecer un control de cumplimiento efectivo de las nuevas condiciones de trabajo.
 - d. Definir un nuevo marco jurídico de gestión presupuestaria y financiera de los recursos materiales.
- 3.44 *Resultado esperado 1:* Presentación del proyecto de ley de implantación de un nuevo régimen de gestión de personal y de recursos (al mes 6)
- a. Efectuar una campaña de comunicación interna respecto al cambio general en la organización, en caso de aprobación de la ley.
- 3.45 *Resultado esperado 2:* Implantación de una estrategia y política de comunicación interna (al mes 12)
- (ii) Planificación y control de gestión**
- 3.46 *Objetivo específico:* Formalizar y sistematizar la planificación estratégica y los planes operativos concordantes, con la utilización de indicadores de desempeño y de un efectivo control de gestión que evalúe y retroalimente la planificación.
- 3.47 Actividades principales:
- a. Definir la estrategia corporativa y los planes operativos de cada área.
 - b. Sistematizar los indicadores de desempeño definidos mediante soluciones informáticas.
 - c. Formalizar el control de gestión, entendido como la evaluación del cumplimiento de los planes y retroalimentación de la planificación.
- 3.48 *Resultado esperado 1 :* Implantación de una metodología para el desarrollo de los planes estratégicos y operativos, su monitoreo, y periódica revisión y ajuste (al mes 24).
- a. Definir funciones y establecer el control interno que audite el cumplimiento de los procedimientos establecidos.

3.49 *Resultado esperado 2* : Establecimiento y funcionamiento de una Unidad de Control Interno (al 30).

- a. Capacitar y apoyar al personal involucrado en las tareas de planificación, control de gestión y control interno.

(iii) Control de Obligaciones Tributarias

3.50 *Objetivos específicos*: (1) Fortalecer el control de contribuyentes a los efectos de incrementar la presencia fiscalizadora de la DGI, mejorar el nivel de cumplimiento voluntario y la recaudación tributaria total; y (2) Fortalecer la gestión de fiscalización, recaudación y cobro coactivo mediante la integración e interacción de sistemas de control y evaluación.

3.51 *Actividades principales*:

- a. Diseñar e implantar un modelo completo de captación de información que permita gestionar en forma masiva a los contribuyentes y facilite el cruzamiento de información para la selección de fiscalizaciones en profundidad.
- b. Definir las especificaciones técnicas e informáticas para completar el sistema de gestión de fiscalización (Fiscal) y su implantación.
- c. Definir e implantar un sistema integrado de información de deudores, dotándolo de toda la información necesaria e integrándolo al resto de los sistemas de gestión de áreas de control de contribuyentes.
- d. Capacitar y adiestrar al personal involucrado, con énfasis en la formación de un grupo de fiscalizadores en auditoría de sistemas informáticos.

3.52 *Resultado esperado 1*: Incrementos anuales no menores a 10% respecto a las auditorías completas efectuadas en un período base.

3.53 *Resultado esperado 2*: Incrementos anuales no menores a 10% respecto a las acciones de control cruzado realizadas en un período base.

(iv) Difusión de información y asistencia a los contribuyentes

3.54 *Objetivo específico*: Facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias mediante un efectivo y eficiente servicio de información y asistencia. Esta información estará disponible en el portal del Gobierno que se implantará con el Proyecto A.

3.55 *Actividades principales*:

- a. Puesta en marcha de la presentación telemática de declaraciones juradas para los contribuyentes C.E.D.E.
- b. Incorporar a Internet una base de datos con respuestas a las preguntas más frecuentes sobre el sistema tributario.

- c. Reforzar los sistemas de asistencia telefónica al contribuyente para facilitar su acceso.
- d. Fortalecer las unidades responsables de la asistencia al contribuyente

3.56 *Resultado esperado 1:* Disponibilidad de nuevos servicios de información y asistencia al público (operativos en forma gradual a partir del mes 12).

(v) Capacitación

3.57 *Objetivo específico:* Mejorar el nivel técnico del personal de la DGI y el nivel gerencial de sus directivos y mandos medios para facilitar la gestión del cambio en la organización; las mejoras en la gestión recaudatoria; y la modernización y expansión de los servicios de asistencia al contribuyente.

3.58 Actividad principal:

3.59 Desarrollar programas permanentes de capacitación al personal para mejorar su nivel técnico y dotar a los directivos y mandos medios de las habilidades necesarias para gestionar el cambio organizacional.

3.60 *Resultado esperado:* Mejora observable (p.e. a través de encuestas de opinión) de la capacidad de gestión técnica y gerencial del personal de la DGI (a partir del mes 30).

(vi) Optimización de los sistemas de información

3.61 *Objetivo específico:* Dotar a la DGI de las herramientas informáticas y los sistemas automatizados necesarios para apoyar, en condiciones de seguridad adecuadas, el mejoramiento de la gestión recaudatoria y de asistencia al contribuyente.

3.62 Actividades principales:

- a. Modernizar y expandir el equipamiento informático de la institución.
- b. Implantar mejoras en materia de seguridad y nuevos desarrollos.
- c. Migrar a un sistema informático abierto

3.63 *Resultado esperado 1:* Disponibilidad de nuevos sistemas de información y módulos para el fortalecimiento de la gestión de las distintas áreas de la DGI (a partir del mes 12)

3.64 *Resultado esperado 2:* Reducción del ratio (número total de funcionarios / número de estaciones de trabajo)

(vii) **Adecuación de instalaciones**

- 3.65 *Objetivo específico:* Adecuar las instalaciones de la DGI, especialmente las de fiscalización, a fin de dotar a sus funcionarios de un ambiente propicio para el adecuado cumplimiento de sus funciones y para una mejor atención al público.
- 3.66 Actividades principales:
- a. Mejorar las instalaciones de la oficina central, en particular en el área de fiscalización.
 - b. Acondicionar las oficinas de auditoría y salas de atención a los contribuyentes, comprendiendo mantenimiento y adquisición de equipamiento.

C. Vínculo de la Cooperación Técnica para el Fortalecimiento de la Administración Fiscal con el Programa Sectorial de Modernización de la Gestión Pública (UR-0130)

- 3.67 El logro de los resultados esperados descritos es contingente y congruente con la adopción de acciones de política específicas destinadas a sentar las bases para la optimización de las estructuras de organización y funciones de la DNA y la DGI. Con este fin, la Matriz de Acciones de Política del Programa UR-0130 establece como condicionales del **primer tramo**, la presentación al Poder Legislativo de un proyecto de ley para la implantación de un nuevo régimen de gestión de recursos humanos para la DGI que establezca, entre otros aspectos, la modalidad de contratación de profesionales calificados a plazos fijos y renovables de acuerdo a su rendimiento, con incompatibilidad de funciones en el sector privado y remuneraciones competitivas con éste y la aprobación de normas que fortalezcan el rol de la DNA en la represión del contrabando. El Poder Ejecutivo presentaría al Poder Legislativo, a través de una Ley de Urgencia, a mediados de julio, los proyectos de legislación correspondientes.
- 3.68 Para el **segundo tramo** del Programa Sectorial, se busca la aprobación de un Reglamento Orgánico para la DNA que consagre la unificación en un cuerpo normativo único las disposiciones existentes en materia de organización y funciones de la DNA, dispersas actualmente en 2 decretos (758/75 y 459/97).
- 3.69 Asimismo, el beneficio de las acciones promovidas por el Programa Sectorial UR-0130, y materializadas a través de la cooperación técnica, será visible en buen grado en la medida que se identifiquen indicadores de seguimiento y de control de gestión específicos que posibiliten el monitoreo del avance e impacto de dichas acciones. Con este propósito se han identificado los siguientes indicadores:

COMPONENTE: DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS	
Indicador/Meta	
1	No. de operaciones aduaneras informatizadas / No. total de operaciones aduaneras
2	No. de comisos anuales, excluyendo valoración / No. de operaciones de control
3	Monto anual de reliquidaciones / monto anual de recaudación
4	No. de DUA resueltos al año / No. de DUA iniciados el mismo año
5	Implantación de las modificaciones requeridas para el mejoramiento de los procedimientos vigentes en materia de importación, exportación y tránsitos
6	Implantación de un sistema de seguimiento del cumplimiento de los procedimientos aduaneros
7	Establecimiento de una Unidad de Auditoría y Control de Procedimientos Aduaneros
8	Implantación de un sistema de control de gestión de las receptorías del interior del país
9	Nuevos productos de información sobre la gestión aduanera a disposición de los usuarios
10	Centro de información al público establecido y operando
11	Racionalización del número de depósitos fiscales
COMPONENTE: DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA	
Indicador/Meta	
12	Reducción del ratio (No. de omisos contribuyentes CEDE / No. total de contribuyentes CEDE)
13	Incrementos anuales no menores a 10% respecto a las auditorías completas efectuadas en un período base
14	Incrementos anuales no menores a 10% respecto a las acciones de control cruzado realizadas en un período base
15	$[(\text{No. total de fiscalizaciones con reliquidación} > 25.000 \text{ pesos}) / (\text{No. total de fiscalizaciones, excluyendo operativos} - \text{actuaciones para certificar créditos})] > 50\%$
16	Disponibilidad de nuevos servicios de información y asistencia al público (p.e. presentación telemática de declaraciones juradas para los contribuyentes CEDE, acceso vía internet a bases de datos con respuestas a preguntas frecuentes, mayor acceso a los sistemas de consulta telefónica)
17	Disponibilidad de nuevos sistemas de información y módulos automatizados de apoyo a la gestión de la DGI
18	Número de funcionarios de la DGI / Número de estaciones de trabajo < 2.5
19	75% de funcionarios técnicos (excluyendo al personal administrativo de apoyo) participantes en por lo menos 10 horas de capacitación al año
20	Normalización y simplificación de los formularios de declaración jurada
21	Depuración de la información del RUC
22	Requerimientos efectuados al 100% de contribuyentes CEDE omisos
23	Definición de la nueva estrategia corporativa de la DGI
24	Desarrollo de un sistema completo de planificación y control anual de fiscalización por objetivos con indicadores cuantitativos y cualitativos
25	Establecimiento de una Unidad de Control Interno

- 3.70 Sobre el particular, la Matriz de Acciones de Política del Programa Sectorial UR-0130 establece las siguientes condicionalidades: para el **primer tramo**, la presentación de Planes de Acción para la DGI y la DNA. Estos planes de acción deberán especificar el valor base de los indicadores mencionados, las metas cuantitativas y cualitativas, según corresponda, para cada indicador, a ser alcanzadas y verificadas en el segundo tramo, y una indicación referencial de las metas para cada indicador que serían alcanzadas en el tercer tramo.
- 3.71 Para el **segundo tramo**, se deberá presentar evidencia del cumplimiento sustantivo de los Planes de Acción en cuanto a las metas establecidas para este tramo. Este cumplimiento sustantivo estará referido al logro de al menos el 70% de las metas establecidas en el primer tramo, así como la especificación de las metas cuantitativas o cualitativas, según corresponda, para cada indicador relevante a ser alcanzadas y verificadas en el tercer tramo.
- 3.72 Para el **tercer tramo**, se presentará evidencia del cumplimiento sustantivo de los Planes de Acción en lo que se refiere a este tramo. Este cumplimiento sustantivo estará referido al logro de al menos el 70% de las metas establecidas para dichos indicadores en el segundo tramo.

- 3.73 A la fecha, tanto la DNA como la DGI se encuentran definiendo el valor base de los indicadores descritos y las metas cuantitativas y cualitativas para el segundo tramo.

D. Costo y financiamiento

- 3.74 El Proyecto tendría una duración de 36 meses con un costo total de US\$ 2.914.000, de los cuales US\$ 1.500.000 corresponden al Financiamiento y US\$ 1.414.000 al aporte local, según se detalla en el siguiente cuadro (en US\$):

PRESUPUESTO POR CATEGORÍA DE GASTOS			
Componentes y Subcomponentes	Aporte BID	Aporte Local	Total
1 – Dirección Nacional de Aduanas	483.000	378.000	861.000
1.1 - Procedimientos Aduaneros y Control	185.600	147.100	332.700
1.2 - Sistemas de Información	126.500	80.700	207.200
1.3 - Proyectos Especiales	8.000	5.500	13.500
1.4 - Gestión de Recursos Humanos	112.300	110.900	223.200
1.5 - Difusión y Transparencia	50.600	33.800	84.400
2 – Dirección General Impositiva	1.002.000	731.000	1.733.000
2.1 - Nuevo Régimen de Gestión de Recursos Humanos	0	137.000	137.000
2.2 - Planificación y Control de Gestión	34.500	0	34.500
2.3 - Control de Obligaciones Tributarias	24.000	0	24.000
2.4 - Difusión y Asistencia a contribuyentes	8.000	0	8.000
2.5 – Capacitación	145.500	30.000	175.500
2.6 - Optimización de Sistemas de Información	746.000	312.000	1.058.000
2.7 - Adecuación de Instalaciones	0	236.000	236.000
2.8 - Supervisión Internacional	44.000	18.000	60.000
3 – Administración	0	128.000	128.000
4 - Costos Financieros			128.000
Intereses y comisión de crédito FIV	15.000	113.000	
5 – Imprevistos	0	64.000	64.000
TOTAL	1.500.000	1.414.000	2.914.000
	51%	49%	100%

E. Organización y Ejecución

- 3.75 La responsabilidad técnica y administrativa de la ejecución de los componentes de la Cooperación Técnica propuesta (Proyecto B) corresponderá al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).
- 3.76 La supervisión de la ejecución de la operación estará a cargo de una Unidad Coordinadora de Alto Nivel (UCAN) integrada por el Subsecretario de Economía, quién la presidirá, el Director General de Rentas y el Director Nacional de Aduanas. Esta Unidad Coordinadora contará con la asistencia de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) de tamaño reducido, compuesta por dos Coordinadores Técnicos (uno por la DGI y otro por la DNA) quienes servirán de vínculo con el Banco y rotarán en la coordinación operativa del Proyecto, y una

secretaría ejecutiva. La UEP, a constituirse en el Ministerio de Economía y Finanzas, apoyará la administración del Programa y coordinará la ejecución de las actividades a desarrollarse en el ámbito de la DGI y la DNA. Tanto la DGI como la DNA nombrarán a los respectivos Coordinadores Técnicos, quienes apoyarán a la UCAN en materia de la supervisión y evaluación de la ejecución del Proyecto.

- 3.77 Específicamente, la UEP será responsable de: (a) elaborar los planes de ejecución operativa y los informes de progreso semestral de la ejecución del proyecto; (b) cumplir los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios de consultoría establecidos por el Banco con recursos del Financiamiento, así como autorizar los pagos conforme al cumplimiento de los mismos; (c) tramitar las solicitudes de desembolsos al Banco de los recursos del Financiamiento así como la obtención de los recursos de contrapartida, y efectuar la administración financiera del proyecto; (d) mantener los registros contables, la documentación de soporte y elaborar los estados financieros del proyecto; (e) coordinar la ejecución de las actividades del proyecto; y, (f) asegurar que el proyecto se ejecute dentro de las normas y condiciones contractuales acordadas entre el Banco y el Gobierno de Uruguay.
- 3.78 Para facilitar la ejecución de la operación y el eficaz cumplimiento de las funciones de la UEP se contratará los servicios del PNUD, como Agencia Especializada, la que apoyará a la UEP en la contratación de los servicios de consultoría y en la adquisición de los bienes previstos. Los costos de la Agencia Especializada se financiarán con la contraparte local de la Cooperación Técnica.

F. Viabilidad, beneficios y riesgos

1. Viabilidad institucional

- 3.79 El diseño de la Cooperación Técnica ha sido elaborado en estricta relación a la misión y funciones de competencia del Ministerio de Economía. Específicamente, todas las actividades a ser desarrolladas guardan consonancia con las tareas que le corresponden realizar a la Dirección General Impositiva y de la Dirección Nacional de Aduanas. Por otro lado, el contenido y alcance de las actividades que conforman la Cooperación Técnica, han sido elaborados con la participación y consulta activa de los funcionarios que acompañarán la ejecución de los componentes en sus respectivas Direcciones, habiéndose comprobado que disponen de capacidad para orientar y dar seguimiento a la ejecución de la operación. De esta forma, la operación propuesta cuenta con el compromiso necesario que garantizaría una buena aceptación y ejecución de la operación.
- 3.80 Asimismo, es importante señalar que tanto la DGI como la DNA han sido receptoras de otros proyectos de asistencia técnica del Banco. Por ello, ambas instancias cuentan con funcionarios que están familiarizados con la ejecución y administración de este tipo de operaciones, lo que facilitará la ejecución de la operación propuesta.

2. Beneficios

- 3.81 La Cooperación Técnica apoyará el proceso de estabilización económica de Uruguay, al mejorar la gestión de la administración fiscal, lo que contribuirá a la

disminución de los desequilibrios fiscales. Asimismo, la operación contribuirá a ampliar la base de contribuyentes activos y a reducir los niveles de morosidad de impuestos y de gravámenes al comercio exterior, lo cual contribuirá a mejorar la efectividad y equidad de la política fiscal del gobierno al facilitar incrementos de los niveles de recaudación tributarios provenientes principalmente de una mejor fiscalización y cumplimiento de los contribuyentes con mayor capacidad contributiva sin necesidad de aumentar los impuestos y aranceles. Se espera que la operación también contribuya a mejorar la imagen de la administración tributaria y aduanera frente al público al promover una serie de actividades de asistencia al contribuyente, de difusión y de mejoras de los procedimientos de importación y exportación, lo que redundará en mayores niveles de cumplimiento tributario voluntario.

- 3.82 Finalmente, la Cooperación Técnica contribuirá a una mayor transparencia en la gestión fiscal, a través de la adopción de mecanismos de control de gestión. Las actividades del Programa orientadas en este sentido, redundarán en una mayor credibilidad de la gestión pública y permitirán una mayor recaudación de recursos.

3. Riesgos

- 3.83 El éxito de la operación dependerá de que se introduzcan mejoras importantes en la estructura organizacional y funcional de la DGI y la DNA, circunstancias que, en última instancia, dependen de la voluntad política del Gobierno de Uruguay para respaldar estos cambios y sus consecuencias. Al respecto, el Ministerio de Economía ha calificado al programa como altamente prioritario y demostrado su apoyo pleno en lo que va de la preparación del Programa. El diseño del Programa, por el cual los desembolsos son contingentes al logro de avances tangibles en las diversas áreas del mismo, también contribuye a mitigar el potencial riesgo de la falta de apoyo político.
- 3.84 La resistencia al cambio por parte de algunos funcionarios de la DGI y la DNA también representa otro riesgo potencial. A fin de minimizar este riesgo, el Programa incluye componentes y actividades de desarrollo organizacional y de capacitación que, entre otras acciones, buscan explicar y sustentar la necesidad y la naturaleza de los ajustes organizacionales y funcionales a realizar así como involucrar a los distintos niveles de personal de las dos Direcciones en el proceso de fortalecimiento institucional.

IV. USO DE LOS RECURSOS, DESEMBOLSOS E INFORMES DE LAS COOPERACIONES TÉCNICAS DE OPP Y MEF.

A. Uso de los recursos del financiamiento

- 4.1 Los recursos de la asistencia técnica se destinarán a financiar los insumos requeridos para desarrollar los productos previstos en el proyecto en particular, las adquisiciones de equipos (hardware y software), la contratación de consultoría altamente especializada y calificada y gastos de capacitación. El aporte local se utilizará para financiar el personal semitécnico y administrativo y gastos de materiales, suministros, publicaciones, mobiliario y gastos de difusión.
- 4.2 El Banco, en base a una revisión expost, verificará el cumplimiento de las normas y procedimientos para la adquisición y contratación de los bienes y servicios necesarios para su implementación para montos inferiores a US\$100.000 para bienes y firmas consultoras, y US\$50.000 para consultorías individuales.

B. Adquisición de bienes y contratación de consultores

- 4.3 La adquisición de bienes se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco para estos propósitos. La adquisición de bienes por montos iguales o superiores al equivalente de US\$350.000 se hará por licitación pública internacional. Esta operación no comprende la ejecución de obras.
- 4.4 La contratación de servicios de consultoría se llevará a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco para estos propósitos, con la excepción de la contratación del personal para las siguientes posiciones: (i) En el Proyecto A 15 posiciones por un monto total de US\$300.000; y (ii) para el Proyecto B (DNA), 6 posiciones por un monto total de US\$120.000.
- 4.5 Esta excepción se justifica debido a que este Programa pretende dar continuidad a un proceso exitoso de reforma, que ha estado liderado por un equipo humano del cual forma parte importante el personal antes señalado. La continuidad de su contratación asegurará que este liderazgo y esta capacidad técnica no se vea afectada por cambios innecesarios de personal.
- 4.6 En los casos de Selección Basada en la Calidad y en el Costo para firmas consultoras, el peso relativo del precio como criterio de evaluación no superaría el 30% y el elemento técnico o de calidad de oferta no podría ser menor al 70%.
- 4.7 Los términos de referencia y los consultores seleccionados para el desarrollo de las actividades previstas en cada AMG, deberán ser informados a la Unidad Ejecutora responsable de la ejecución de dicho Acuerdo, previo a la contratación de los mismos,

C. Desembolsos

- 4.8 La OPP y el MEF solicitarán los desembolsos al BID siguiendo los procedimientos del Banco, ya sea como fondo rotatorio, reembolso o instrucción de pago a terceros. A tal efecto, la OPP y el MEF abrirán sus respectivas cuentas especiales, a nombre de cada proyecto, en el Banco de la República Oriental del Uruguay para depositar los recursos en divisas extranjeras desembolsados por el BID. En una segunda cuenta en moneda local, se depositarán los recursos de la contrapartida local proporcionados por el Gobierno Nacional.
- 4.9 Tomando en cuenta la naturaleza de esta operación, que comprende dos proyectos a ser ejecutados en forma separada e independiente, por dos ejecutores diferentes (Proyecto A: Mejoramiento de los Servicios Públicos de la Administración Central, a cargo de la OPP; y Proyecto B: Fortalecimiento de la Administración Fiscal, a cargo del MEF), con el objeto de asegurar una ejecución adecuada, se utilizará el mecanismo de apertura operativa de dos subpréstamos, con la constitución de fondos rotatorios, registros contables y financieros, cuentas bancarias y auditorías separadas y específicas para cada proyecto. El total de los fondos rotatorios que se constituirán para este Programa no excederá del 5% del monto del Préstamo de Cooperación Técnica. Cada uno de los fondos rotatorios para cada uno de los proyectos, no excederá del 5% del monto que se la ha asignado.
- 4.10 La OPP y el MEF autorizarán pagos a terceros (proveedores, consultores) por concepto de gastos de otras UE beneficiarias de los recursos de la CT siempre que se presente evidencia previamente, de que ha entrado en vigencia un AMG, cuando corresponda, con la institución del sector público del prestatario, cuyos gastos se presenten al Banco para reembolso. Esta será una condición previa a todo desembolso del financiamiento, a partir del primer desembolso del mismo.

D. Normas para el Uso de la Contribución del Banco

- 4.11 *Las Condiciones contractuales estándares previas al primer desembolso y las siguientes: condiciones previas especiales al primer desembolso del Proyecto A.* Presentación al Banco de evidencia de haber: (a) puesto en funcionamiento el Comité de Coordinación Técnica Institucional; (b) presentado el listado preliminar detallado de las entidades con las cuales se firmaría un Acuerdo Mejora de Gestión (AMG), identificando el componente y los productos asociados a dichos acuerdos; (c) contratado al coordinador del Proyecto; (d) realizado el llamado para la contratación de los cargos de alta especialización para la ejecución del Proyecto.
- 4.12 *Condiciones previas especiales al primer desembolso del Proyecto B.* Evidencia de haber: puesto en funcionamiento la Unidad Ejecutora del MEF, que implica la designación de los coordinadores técnicos por DNA y DGI, un coordinador administrativo-financiero, y una secretaria ejecutiva.

E. Plazo de ejecución y desembolsos

- 4.13 El plazo de ejecución y de desembolsos de ambas cooperaciones técnicas es de treinta y seis (36) y cuarenta y dos (42) meses respectivamente, contados desde la vigencia del contrato que suscriban el Gobierno de la República y el Banco.

F. Seguimiento y evaluación

- 4.14 La OPP y el MEF presentarán al Banco para su aprobación los siguientes informes:

- a. **Inicial**, el cual presentará globalmente las acciones y resultados de cada Proyecto a lo largo de todo el período de su ejecución. En particular, incluirá información breve y precisa referida a: (i) la estructura del proyecto y sus indicadores de impacto y de productos; (ii) descripción, cronograma y resultados proyectados de las principales actividades de cada componente para la totalidad del plazo de ejecución del Proyecto; (iii) principales aspectos institucionales y mecanismo de ejecución del proyecto; (iv) cronograma anual de desembolsos por categoría de gastos; (v) plan operativo con el cronograma y presupuesto detallado de actividades para el primer año de ejecución; y (vi) estrategia de comunicación a la ciudadanía de los contenidos y resultados del Programa Sectorial.
- b. **De avance**. El Prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor, presentará al Banco, antes del 31 de mayo y del 30 de noviembre de cada año, Informes de Avance sobre la ejecución del Proyecto. El primero tendrá un alcance semestral, mientras que el segundo informe tendrá un alcance anual y se integrará al Plan Operativo Anual (POA) al que refiere el literal siguiente. Cada Informe de Progreso señalará, como mínimo: (i) los productos realizados y las metas alcanzadas en cada componente en el período que se informa, respecto de lo programado; (ii) la contribución de estos productos al objetivo del Programa Sectorial; (iii) los problemas que se hubieren presentado en el período y las soluciones adoptadas o propuestas para su superación; (iv) el estado de los supuestos del marco lógico del proyecto, y especialmente de aquellos que hubieren evolucionado desfavorablemente y pudieren afectar el logro de los productos u objetivos; (v) el estado de la ejecución presupuestal -incluyendo compromisos no ejecutados- y los saldos disponibles para ejercicios siguientes, por componente y producto; y (vi) los avances y resultados logrados en materia del cumplimiento de: las metas macroeconómicas previstas en el Programa sectorial; de los Acuerdos de Mejora de Gestión; de las acciones de difusión y comunicación a la ciudadanía de los contenidos y resultados del Programa; y finalmente, de la institucionalización de los procesos de reforma previstos.
- c. **Planes Operativos Anuales**. Teniendo en cuenta el Informe Inicial del Proyecto y el Informe de Progreso de alcance anual, el Prestatario presentará al Banco, por intermedio del Organismo Ejecutor y antes del 30 de noviembre de cada año, el Plan Operativo Anual del proyecto que debe incluir: (i) lo avanzado y las metas a alcanzar en el año tanto a nivel de productos como de objetivos, comparadas con las previsiones del Informe Inicial y con los objetivos finales del proyecto; (ii) el detalle y cronograma de las actividades

previstas, incluyendo aquellas para el cumplimiento de las condiciones contractuales del año; y (iii) el presupuesto y cronograma de desembolsos, comparado con las previsiones del Informe Inicial y con el presupuesto ejecutado a la fecha, incluyendo compromisos no ejecutados- y los saldos disponibles para ejercicios siguientes, por componente y producto.

- d. **Financieros**, a los noventa (90) días a partir del vencimiento de cada año de ejecución del Proyecto, conteniendo el detalle de la ejecución financiera del mismo. Dichos estados financieros serán auditados.
- e. **Informe Final y Evaluación**, a los noventa (90) días a partir del vencimiento del plazo de ejecución del proyecto, conteniendo un análisis y evaluación de los resultados logrados por cada AMG y por el proyecto en su conjunto, desde la perspectiva del Organismo Ejecutor y de los beneficiarios finales.

MARCO LÓGICO DEL PROYECTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PRODUCTOS	INDICADORES ¹	MEDIO DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>Sistema permanente de programación y evaluación de la gestión por resultados implantado en toda la AC y funcionando.</p> <p>Bienes inmuebles prescindibles enajenados o transferidos.</p>	<p>60% de las U.E. de la A.C. ejecutan el gasto total por centro de actividad.</p> <p>Logro de US\$ 10 millones de ingresos o ahorros por la venta y cambio de destino de inmuebles prescindibles</p>	<p>Información Presupuestal que refleja la instalación del sistema y su aplicación.</p> <p>Documentación que reglamenta la venta o transferencia de inmuebles.</p>	<p>Las UE reconocen la importancia del gasto por centro de actividad como instrumento al proceso de asignación de recursos y en la toma de decisiones.</p> <p>Las UE apoyan la transferencia de inmuebles prescindibles en los planes del Proyecto.</p>
<p>Reingeniería de dos microprocesos de impacto social, finalizada.</p> <p>Sistemas de atención al ciudadano mejorados, incluyendo Portal de Gobierno, tres terminales de autoconsulta y extensión de guía de atención al usuario.</p>	<p>Ahorro mínimo de 30% en tiempos y 15% en costos en microprocesos reestructurados.</p> <p>Evaluación positiva de la comunidad ante nuevos instrumentos de relacionamiento del Estado con el ciudadano.</p>	<p>Informe de evaluación externa.</p> <p>Informes de evaluación externa incluyendo verificación del funcionamiento del Portal.</p>	<p>La sociedad responde y contribuye a la implementación de nuevos mecanismos previstos en la ley para procurar mejorar la atención al ciudadano (terminales de autoconsulta, guías de atención al usuario).</p>
<p>Sistema de condiciones objetivas de trabajo implementado e integrado al SIIF en el 80% de las UE de la AC civil, excluidos los Ministerios del Interior y Salud Pública.</p> <p>Sistema de Retribuciones Personales en funcionamiento e integrado al SIIF en el 90% de las UE de la AC civil, excluidos los Ministerios del Interior y Salud Pública.</p> <p>Proyecto de Ley elaborado por el Poder Ejecutivo con nuevo marco legislativo para los recursos humanos del Sector Público.</p> <p>Propuesta elaborada y con inicio de implementación, para la racionalización y modernización de la ONSC.</p> <p>Plan de Formación Gerencial en ejecución con cursos dictados.</p>	<p>La AIN realiza el control de las condiciones objetivas de trabajo en la AC acorde al sistema implementado, con evaluación externa favorable y con información difundida en Internet.</p> <p>Información del SIR para la AC difundida en Internet.</p> <p>Proyecto de Ley aprobado por el Poder Ejecutivo y consensuado previo a su presentación al Poder Legislativo.</p> <p>Evaluación externa favorable del proceso de reestructuración en ejecución por parte de la ONSC.</p> <p>Evaluación externa favorable de los cursos dictados, incluyendo opinión de los participantes.</p>	<p>Informes de la AIN y difusión en Internet.</p> <p>Texto del Proyecto de Ley.</p> <p>Informes de evaluación externa.</p>	<p>Las UE aplican efectivamente la ley en el trabajo.</p> <p>Se logran los consensos políticos necesarios para elaborar un proyecto de ley de recursos humanos factible de ser aprobado por el Poder Legislativo.</p> <p>La ONSC participa y se involucra en el proceso de su reorganización.</p>

Quando no se indica un plazo específico para el cumplimiento de los indicadores debe entenderse que corresponde a la finalización del Programa Sectorial.

MARCO LOGICO

**FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FISCAL
(UR-0145 – Proyecto B)**

MEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>eficiencia de la Dirección Nacional de Aduanas y la Dirección General Impositiva (DGI) en su gestión recaudatoria y de los servicios que</p>	<p>Niveles de recaudación tributaria</p>	<p>Publicaciones oficiales de estadísticas fiscales.</p>	<p>Mantenimiento del marco macroeconómico apropiado.</p> <p>Implantación de un nuevo régimen de gestión de recursos humanos para la DGI que permita, entre otros aspectos, la contratación de profesionales calificados a plazos fijos y renovables de acuerdo al rendimiento, y la incompatibilidad de funciones con actividades profesionales privadas.</p> <p>Entrada en vigencia de un Reglamento Orgánico para la DNA y de un cuerpo normativo único en materia de estructura organizativa y funcional.</p> <p>Mantenimiento del apoyo técnico y político para la implantación del proyecto.</p>
<p>Fortalecimiento y la modernización de la DNA y la DGI por la implantación de un modelo organizacional por una elevada capacidad de planificación y el mejoramiento de las capacidades técnicas de los.</p>	<p>Implantación de sistemas de gestión tributaria, aduanera, y de recursos humanos.</p> <p>Implantación de sistemas de control de gestión.</p>	<p>Informes periódicos de seguimiento del proyecto.</p>	<p>La DNA y la DGI cuentan con los recursos humanos, financieros y la asistencia técnica adecuada para el desarrollo del proyecto.</p>

MEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
			<p>Existencia y disponibilidad de servicios de consultoría calificados.</p> <p>Se vence la resistencia al cambio.</p>
<p>NTES</p> <p>I: Fortalecimiento de la Dirección Nacional de</p>	<p>No. de operaciones aduaneras informatizadas / No. total de operaciones aduaneras</p> <p>No. de comisos anuales, excluyendo valoración / No. de operaciones de control</p> <p>Monto anual de reliquidaciones / monto anual de recaudación</p> <p>No. de DUA resueltos al año / No. de DUA iniciados el mismo año</p> <p>Implantación de las modificaciones requeridas para el mejoramiento de los procedimientos vigentes en materia de importación, exportación y tránsitos</p> <p>Implantación de un sistema de seguimiento del cumplimiento de los procedimientos aduaneros</p> <p>Establecimiento de una Unidad de Auditoría y Control de Procedimientos Aduaneros</p> <p>Implantación de un sistema de control de gestión de las receptorías del interior del país</p> <p>Nuevos productos de información sobre la gestión aduanera a disposición de los usuarios</p> <p>Centro de información al público establecido y operando</p> <p>Racionalización del número de depósitos fiscales</p>	<p>Informes de seguimiento del proyecto indicando la evolución de los indicadores de seguimiento y el avance/logro de los resultados esperados en cada componente, de acuerdo al plan de operaciones.</p>	<p>La DNA y la DGI cuentan con los recursos humanos, financieros y la asistencia técnica adecuada para el desarrollo del proyecto.</p> <p>Existencia y disponibilidad de servicios de consultoría calificados.</p> <p>Se vence la resistencia al cambio.</p>
<p>II: Fortalecimiento de la Dirección General</p>	<p>Reducción del ratio (No. de omisos contribuyentes CEDE / No. total de contribuyentes CEDE)</p> <p>Incrementos anuales no menores a 10% respecto a las auditorías completas efectuadas en un período</p>		

MEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	<p>base</p> <p>Incrementos anuales no menores a 10% respecto a las acciones de control cruzado realizadas en un período base</p> <p>[(No. total de fiscalizaciones con reliquidación > 25.000 pesos) / (No. total de fiscalizaciones, excluyendo operativos – actuaciones para certificar créditos)] > 50%</p> <p>Disponibilidad de nuevos servicios de información y asistencia al público (p.e. presentación telemática de declaraciones juradas para los contribuyentes CEDE, acceso vía internet a bases de datos con respuestas a preguntas frecuentes, mayor acceso a los sistemas de consulta telefónica)</p> <p>Disponibilidad de nuevos sistemas de información y módulos automatizados de apoyo a la gestión de la DGI</p> <p>Número de funcionarios de la DGI / Número de estaciones de trabajo < 2.5</p> <p>75% de funcionarios técnicos (excluyendo al personal administrativo de apoyo) participantes en por lo menos 10 horas de capacitación al año</p> <p>Normalización y simplificación de los formularios de declaración jurada</p> <p>Depuración de la información del RUC</p> <p>Requerimientos efectuados al 100% de contribuyentes CEDE omisos</p> <p>Definición de la nueva estrategia corporativa de la DGI</p> <p>Desarrollo de un sistema completo de planificación y control anual de fiscalización por objetivos con indicadores cuantitativos y cualitativos</p> <p>Establecimiento de una Unidad de Control Interno</p>		

MEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>DES</p> <p>I:</p> <p>imientos Aduaneros y Control de Información lo de Proyectos Especiales de Recursos Humanos y Transparencia</p> <p>II:</p> <p>ción nuevo régimen de gestión de recursos s ción y Control de Gestión de Obligaciones Tributarias de información y asistencia a los yentes ción ción de los sitemas de información e instalaciones</p>	<p>Ejecución del presupuesto del Proyecto B del préstamo de cooperación técnica.</p>	<p>Informes de seguimiento del proyecto acerca de los resultados de la ejecución presupuestaria. Información contable.</p>	<p>La DNA y la DGI cuentan los recursos humanos, financieros, tecnológicos asistencia técnica adecuad ejecutar las actividades programadas dentro de los plazos programados.</p>

PROYECTO DE RESOLUCION

**URUGUAY. PRESTAMO /OC-UR LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
Programa de Modernización de la Gestión Pública**

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Modernización de la Gestión Pública. Dicho financiamiento será por una suma de hasta ciento cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$150.000.000) de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION

URUGUAY. PRESTAMO DE COOPERACIÓN TÉCNICA /OC-UR
A LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

PROGRAMA DE APOYO AL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, proceda a suscribir los acuerdos que sean necesarios y adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución de la propuesta referida en el documento ____ sobre un préstamo de cooperación técnica con la República Oriental del Uruguay, para la ejecución del Programa de Apoyo al Programa de Modernización de la Gestión Pública.
2. Destinar para los fines de esta resolución hasta el equivalente de tres millones seiscientos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$3.600.000), con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.
3. Establecer que la suma anteriormente indicada sea otorgada con carácter reembolsable, de acuerdo con las condiciones pertinentes especificadas en el respectivo Contrato de Préstamo de Cooperación Técnica.