

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DE MEJORA DE LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO Y DEL SERVICIO CIVIL - I

(UR-L1021)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ricardo Gazel (RE1/SC1), Jefe; Juan Carlos Cortázar (RE1/SC1); Natalia Laguyás (RE1/SC1); Gerardo Reyes-Tagle (RE1/SC1); Rosina de Souza (LEG/OPR1); Ximena Morey (RE1/OD1); Roberto Fernández (COF/CUR); y Marcella Distrutti (RE1/SC1), quien asistió en la producción del documento.

INDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Antecedentes.....	1
1.	Situación macroeconómica.....	1
2.	Desafíos pendientes.....	2
3.	Perspectivas para el fortalecimiento del Estado y el apoyo del Banco.....	2
B.	Problemas y desafíos de la gestión pública	3
1.	Ineficiencia e inequidad en la recaudación de tributos internos.....	3
2.	Problemas de calidad y gestión en el proceso presupuestal.....	5
3.	Sistema de Servicio Civil rígido y escasamente desarrollado.....	6
C.	Estrategia del país en el sector.....	7
D.	Estrategia del Banco en el país, el sector, otros Donantes y lecciones aprendidas.....	7
E.	Estrategia del programa.....	9
II.	EL PROGRAMA	11
A.	Objetivos.....	11
B.	Estructura del programa y descripción	12
1.	Marco macroeconómico estable.....	12
2.	Eficiencia y equidad del sistema tributario.....	12
3.	Calidad del gasto y del proceso presupuestario.....	14
4.	Reforma del servicio civil.....	15
C.	Primer préstamo de tramo único del programa – Operación-1	17
D.	Costo y financiamiento.....	18
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	19
A.	Prestatario, organismo ejecutor y administración del programa	19
B.	Seguimiento y evaluación.....	19
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	20
A.	Riesgos y viabilidad	20
B.	Impactos sociales y ambientales.....	21
C.	Clasificación PTI/SEQ	21
V.	MATRIZ DE POLÍTICAS	21

ANEXOS

ANEXO I	Matriz de Políticas del Programa
ANEXO II	Matriz de Resultados

APÉNDICE

Proyecto de Resolución

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución	http://ops/approvals/pdfs/URsp.pdf
Programa tentativo de Préstamo	http://opsgsl/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=UR&L=SP
Información disponible en archivos de RE1/SC1:	
Matriz de Política Esperadas para la Operación-2	Anexo Técnico I=762931
Matriz de Política Esperadas para la Operación-3	Anexo Técnico II=762939
Matriz de Medios de Verificación para la Operación-2	Anexo Técnico III=763010
Matriz de Medios de Verificación para la Operación-3	Anexo Técnico IV=762947
Matriz de Acciones Intermedias para la Operación-2	Anexo Técnico V=762948
Matriz de Acciones Intermedias para la Operación -3	Anexo Técnico VI=762949
Matriz de Medios de Verificación de Acciones Intermedias para la Operación-2	Anexo Técnico VII=762964
Matriz de Medios de Verificación de Acciones Intermedias para la Operación-3	Anexo Técnico VIII=762986
Cronograma Consolidado entre la FS UR-L1026 y el Programático	Anexo Técnico IX=762998
Cronograma Consolidado entre la FS UR-L1027 y el Programático	Anexo Técnica X=763005
Cronograma Consolidado entre la FS UR-L1028 y el Programático	Anexo Técnico XI=763007
Carta de Política	Carta de Política

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CCP	Comité Coordinador del Programa
CO	Comité Operacional
DGI	Dirección General Impositiva
FIGARI	Sistema de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Administración de los Recursos del Estado
FMI	Fondo Monetario Internacional
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LEG	Lineamientos Estratégicos de Gobierno
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PAG	Planes Operativos Anuales de Gestión
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEA	Población Económicamente Activa
PEG	Planes Estratégicos
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
RRHH	Recursos Humanos
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
SEV	Sistema de Evaluación de Gestión
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIRO	Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones
SRH	Sistema de Recursos Humanos
TCR	Tribunal de Cuentas de la República
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UCAP	Unidad de Coordinación Administrativa del Programa
UE	Unión Europea
UEP	Unidad Ejecutora del Programa

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DE
MEJORA DE LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO Y DEL SERVICIO CIVIL - I
(UR-L1021)

Términos y Condiciones Financieras ¹				
Prestatario: República Oriental del Uruguay Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Período de amortización:	25 años
			Período de gracia:	5 años
			Desembolso: Compromiso:	12 meses a partir de la vigencia del contrato
Fuente	Operación I Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	LIBOR
			Comisión de inspección y vigilancia:	0%
BID (CO)	50,0 millones	100	Comisión de crédito:	0,25%
Local	N/A			
Total	50,0 millones	100	Moneda:	Dólares de los EE.UU. de la Facilidad Unimonetaria
Esquema del Proyecto				
<u>Objetivo del proyecto:</u> El objetivo general del programa es promover acciones de política orientadas a mejorar la eficiencia de la administración pública central, poniendo énfasis en elevar la equidad y eficiencia del sistema y la administración tributaria, incrementar la calidad del gasto público y promover una gestión articulada de los recursos humanos. Además del mantenimiento de un marco económico estable, el programa se estructura en tres áreas de política: (i) eficiencia y equidad del sistema tributario; (ii) calidad del gasto y del proceso presupuestario; y (iii) reforma del servicio civil. Tratase de un programa sectorial de políticas de tipo programático de tres operaciones consecutivas de un solo tramo cada una. El monto total estimado para las tres operaciones es de US\$ 250 millones, incluyendo US\$ 50 millones de la Operación-I.				
<u>Condiciones contractuales especiales:</u> Véanse condiciones de desembolso en la Matriz de Políticas, en el Capítulo V.				
<u>Excepciones a las políticas del Banco:</u> Ninguna				
El proyecto es coherente con la Estrategia de País:	Sí [X]	No []		

El proyecto califica como:	SEQ []	PTI []	Sector []	Geográfica []	% de beneficiarios []
Fecha verificación del CESI:	3 de marzo de 2006.				
Revisión social y ambiental:	Ver párrafo 4.6.				

¹ La tasa de interés, la comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-Rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la inspección y vigilancia del 1% del monto del préstamo. En lo que respecta al cargo por inspección y vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto, dividido por el número de semestres en el plazo original de desembolsos.

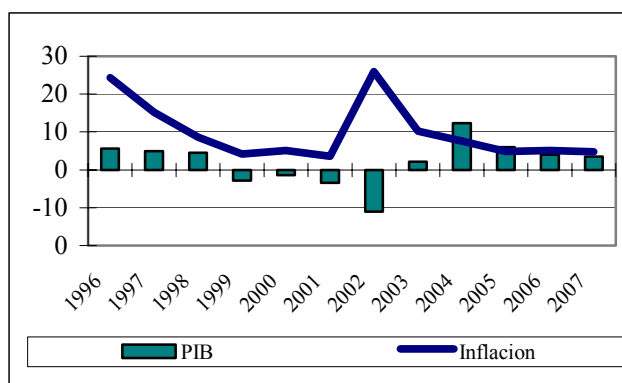
I. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedentes

1. Situación macroeconómica

- 1.1 Entre 1999 y 2002, Uruguay experimentó una prolongada fase recesiva que culminó con una crisis económica y financiera en 2002. Esta situación fue causada por una serie de *shocks* externos e internos comenzando por la devaluación del Real brasileño en 1999, el deterioro de los términos de intercambio (los precios de exportación cayeron 17% y el del petróleo subió entre 1999 y 2001), una fuerte sequía en 1999 y la reaparición de la aftosa en 2001. Adicionalmente, Uruguay soportó el impacto del colapso de la economía argentina en el segundo semestre del 2001 que derivó en una corrida de depósitos y una profunda crisis financiera que culminó con una caída del Producto Interno Bruto (PIB) del 11% en 2002 y un nivel de deuda pública del 94,2% del PIB a fines de dicho año.
- 1.2 La firma de un Acuerdo Contingente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y un paquete de asistencia financiera con los organismos multilaterales en 2002, el peor año de la crisis, y la implementación del canje voluntario de la deuda con tenedores privados de bonos públicos a partir de mayo de 2003 posibilitó el reordenamiento de las cuentas públicas aliviando las amortizaciones por el resto de la década. Esta estrategia permitió el retorno de la confianza al sistema financiero, contener la fuga de capitales, reforzar la posición fiscal y externa, y posibilitar la sostenibilidad de la deuda.

- 1.3 Posteriormente a la crisis de 2002, Uruguay entró en un sendero de recuperación con una tasa de crecimiento del PIB real de 2,2% en 2003, 11,8% en 2004 y 6,6% en 2005. Estas altas tasas de crecimiento resultan en un PIB actual arriba del pico alcanzado en 1998. Aunque se espera una desaceleración en el crecimiento durante 2006, el PIB continuaría registrando altas tasas en términos históricos, estimadas en 5% y 3,5% para 2006 y 2007, respectivamente. La inflación, a su vez, viene bajando consistentemente desde un pico de 25,9% en 2002 hasta 4,9% en 2005. Aunque existen presiones inflacionarias provenientes del alto precio del petróleo y los incrementos del costo laboral, la mayoría de los analistas económicos esperan que el Banco Central tenga éxito en mantener la inflación dentro de su rango proyectado (4,5% - 6,5%) para 2006 y 2007. En este entorno de crecimiento, el desempleo se replegó a 12,1% de la Población Económicamente Activa (PEA) en el último trimestre de 2005, desde un máximo histórico de 19,8% hacia fines de 2002.



- 1.4 En este contexto de reactivación económica, en el área fiscal el déficit global del sector público se redujo desde niveles superiores al 4% del PIB en 1999-2002 al 0,8% en 2005, resultado de la política fiscal austera y buen desempeño de los ingresos que permitió el logro de un superávit primario de 3,8% del PIB en ese año. Se estima que llegará a 3,7% del PIB en 2006 y 4% en 2007. La deuda pública, aun declinante, es todavía alta, alrededor de 92% del PIB a fines de 2004 y 70% en 2005 (90% estaba denominada en dólares, 40% con tasas variables de interés).

2. Desafíos pendientes

- 1.5 A pesar de los logros descritos arriba, persisten desafíos de corto, mediano y largo plazo para consolidar el crecimiento económico y restablecer los niveles históricos de bienestar social. Los principales desafíos identificados en la Estrategia del Banco con Uruguay son los siguientes: i) la sostenibilidad fiscal y de la deuda; ii) el fortalecimiento del Estado para una gestión pública más eficiente y eficaz; iii) la productividad de la economía y el nivel de inversión; iv) la profundización de la apertura externa; y v) la recuperación de los niveles de bienestar social en el contexto de las restricciones fiscales.
- 1.6 Con relación al fortalecimiento del Estado, desde mediados de la década de los noventa, el Gobierno, particularmente la Administración Central, ha lanzado un conjunto de iniciativas dirigidas a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública¹. Sin embargo, es necesario completar la modernización del sector público para adaptar su rol estratégico a las demandas actuales. En este contexto, es imprescindible abordar grandes desafíos en al menos tres temas que son centrales para el fortalecimiento de la gestión pública: **la gestión del ingreso, la gestión del gasto y la gestión de los recursos humanos**².

3. Perspectivas para el fortalecimiento del Estado y el apoyo del Banco

- 1.7 La actual administración ha establecido su compromiso en atacar los desafíos en el área de ingresos públicos a través de una reforma tributaria que reduzca la inequidad e incremente la eficiencia del sistema tributario y acciones adicionales para reducir la evasión. Con relación a las áreas de gasto y recursos humanos, el compromiso de la administración es profundizar el proceso de modernización de la administración pública central focalizándose en el proceso presupuestario y de compras gubernamentales y en la reforma del servicio civil. Estos compromisos están explicitados en su plataforma electoral (“El Gobierno del Cambio, Propuestas y Proyectos: La Transición Responsable”), en la Ley de Presupuesto de la Nación y en la Carta de Intenciones en el contexto del acuerdo *Stand By* con el FMI³.

¹ Para los avances en esta área desde 1995 hasta 2004 ver Banco Interamericano de Desarrollo (2004). Santo, M. “Uruguay: principales restricciones al crecimiento sostenible”.

² Estrategia de País del Banco con Uruguay (2005-2009).

³ El nuevo acuerdo *Stand By* con el FMI, aprobado el 8 de junio de 2005, establece una serie de reformas estructurales incluyendo las áreas tributarias, aduanas, administración de ingresos, inversiones públicas, sistema de pensiones, el proceso presupuestario y la administración de la deuda.
<http://www.imf.org/External/NP/LOI/2005/ury/091405.pdf>

- 1.8 El Gobierno ha solicitado el apoyo del Banco para enfrentar estos desafíos a través de un programa de reformas de política y cambios institucionales, con dos importantes características. La primera es la inclusión de las tres áreas de política (gestión del gasto, del ingreso y de los recursos humanos) que, por su alcance intersectorial y por su relevancia como base para la gestión del Estado, son consideradas como condiciones necesarias para alcanzar una gestión eficiente de la administración pública central. La segunda está relacionada con el hecho de que programas de reformas de política y cambios institucionales se ejecutan de mediano a largo plazo, demandando una flexibilidad suficiente para adaptarse a nueva información y al cambio de las circunstancias durante la ejecución, permitiéndose revisar el alcance del programa. Así el apoyo del Banco consiste de un programa sectorial de políticas de tipo programático de tres operaciones consecutivas de un solo tramo cada una, cuya ejecución estará apoyada por tres operaciones de inversión (Facilidades Sectoriales UR-L1026, UR-L1027 y UR-L1028) que complementan y facilitan el logro de las metas de políticas de las tres operaciones del programático a través del apoyo a las instituciones involucradas en el mismo⁴.

B. Problemas y desafíos de la gestión pública

- 1.9 A continuación se analiza los principales problemas y desafíos de la gestión pública relacionados a la ineficiencia e inequidad del sistema tributario (gestión del ingreso); la calidad del gasto público y del proceso presupuestal (gestión del gasto); y de los recursos humanos que se desea resolver y enfrentar con el presente paquete de reformas de políticas y cambios institucionales⁵.

1. Ineficiencia e inequidad en la recaudación de tributos internos

- 1.10 En comparación a la media regional, Uruguay tiene un nivel elevado de presión tributaria, alcanzando como promedio de los últimos cinco años un 30% contra el 21% de promedio regional. Sin embargo, la estructura impositiva muestra serios problemas de inequidad e ineficiencia. Algunos tipos de renta no están gravados o están gravados desigualmente, existe un gran número de exoneraciones y casi dos tercios de la recaudación total de la Dirección General Impositiva (DGI) viene de impuestos indirectos. Hay un número importante de tributos de baja recaudación que agregan complejidad al sistema y distorsionan la actividad económica (92% de la recaudación de la DGI proviene de siete impuestos, mientras que el 8% restante de otros veintiuno impuestos)⁶.

⁴ En el contexto de este documento, “**Programático**” se refiere al programa sectorial de políticas de tipo programático que incluye tres operaciones consecutivas de un solo tramo cada una. “**Operación**” se refiere a una de estas tres operaciones de un solo tramo y “**Facilidad Sectorial**” se refiere a los préstamos de inversión de apoyo a las instituciones involucradas en el programático. “**Programa**” se refiere al paquete de las tres operaciones del programático y las tres facilidades de apoyo.

⁵ Para un detalle pormenorizado de los problemas y desafíos así como de las actividades de apoyo al cumplimiento de las metas de políticas del programa, ver los perfiles de las Facilidades Sectoriales UR-L1026, UR-L1027 y UR-L1028.

⁶ Para más detalles de los problemas de inequidad y ineficiencia ver Barreix, Alberto y Roca, Jerónimo, (2005) “Propuestas para la Reforma Tributaria de Uruguay 2005.

- 1.11 En marzo de 2006, el Poder Ejecutivo presentó al Poder Legislativo una propuesta de reforma tributaria con tres objetivos: lograr mayor equidad impositiva, promover una mayor eficiencia del sistema tributario y hacer a éste consistente con el estímulo a la inversión productiva y al empleo. Los pilares básicos de la reforma tributaria están agrupados en cuatro criterios: simplificación, racionalización, introducción gradual del impuesto a la renta de las personas físicas y enfoque dinámico de responsabilidad fiscal⁷.
- 1.12 Los problemas de inequidad e ineficiencia se ven agravados por una elevada evasión tributaria, que según estudios recientes llega a más del 38% en el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al 30% en el del Impuesto a la Renta en Industria⁸. Para enfrentar esta situación es necesario prestar atención a la eficiencia de la administración tributaria, en particular, de la DGI. Tres problemas fundamentales han afectado significativamente la gestión de la DGI: (i) la ausencia de un marco regulador que establezca un flujo estable de recursos; (ii) una planta de personal con poca capacitación; y (iii) seria debilidad en cuanto a sistemas de información para las actividades de planificación, fiscalización, recaudación y control de gestión, así como una insuficiente dotación tecnológica.
- 1.13 Estos problemas comenzaron a ser enfrentados mediante la aprobación de la Ley 17.706/03 en noviembre de 2003, su reglamento (Decreto 166/05 de mayo de 2005), el Compromiso de Gestión MEF-DGI y la reglamentación de un sistema de primas variables según resultados que alcanza a la totalidad del personal. En este contexto, la DGI ha iniciado diversas transformaciones: mejoras en la fiscalización, adecuación de la política de personal, desarrollo de nuevos sistemas informáticos, definición de una política de gobierno electrónico⁹, así como mejoras de equipamiento e infraestructura edilicia y comunicación organizacional. En parte como resultado de todas estas medidas, la recaudación ha crecido sostenidamente en los últimos años.
- 1.14 Sin embargo, pese a las mejoras introducidas en la DGI, hay temas pendientes que son necesarios encarar para que dicha entidad pueda implementar efectivamente la reforma tributaria, prevista para inicios del 2007. Es imprescindible la continuación, consolidación y profundización del proceso de modernización de las estructuras organizacionales y de la administración tributaria, el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia administrativa y de comunicación con la sociedad y la modernización de la gestión tecnológica e implantación de nuevos servicios informáticos.

⁷ El BID participó activamente del proceso, apoyando al gobierno con consultores y financiando estudios. Entre las medidas más significativas de la reforma propuesta se puede destacar: eliminación de 15 tributos, incorporación del impuesto a la renta de las personas físicas, disminución de la tributación al Valor Agregado, modificación de la tasa de los aportes patronales a la seguridad social e incorporación preceptiva de las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión al régimen general de tributación. Para una descripción detallada de la reforma (http://www.mef.gub.uy/reforma_tributaria). El Banco continúa su acción de apoyo y asistencia técnica en esta área. Ver, por ejemplo, Fernando Velasyos (2006) “Informe sobre el Proyecto de Reforma Tributaria de Uruguay.”

⁸ Grau, Lorenzo y Oddone (2004). “Aportes para Repensar el Sistema Tributario”. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

⁹ A través de una Cooperación Técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo y fondos italianos. “Fortalecimiento de la Estrategia de Gobierno Electrónico de la DGI” (UR-T1003).

2. Problemas de calidad y gestión en el proceso presupuestal

- 1.15 En años anteriores y en el marco de programas financiados por el Banco¹⁰, se ha avanzado en sistemas de información que permiten analizar el gasto con mayor nivel de desagregación así como identificar algunos resultados. Desde el año 1998 se cuenta con el Sistema de Evaluación de Gestión (SEV) que recoge información de indicadores para realizar el seguimiento de los objetivos y metas definidos por los organismos que integran el Presupuesto Nacional. A partir del año 2000, los indicadores se elaboran en el marco de Planes Estratégicos (PEG) y Planes Operativos Anuales de Gestión (PAG), promoviendo la apertura de información a niveles más detallados de la estructura organizativa. En esta etapa, se desarrollaron sistemas de gestión centralizados. Por otro lado, en el Presupuesto 2005-2009 se definieron nuevas categorías que permiten articular las prioridades de Gobierno, la definición de objetivos estratégicos ministeriales y la definición de objetivos y metas en el ámbito de las unidades ejecutoras. Para ello se definieron los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs) que permiten “operacionalizar” las prioridades de Gobierno.
- 1.16 A pesar de lo anterior, hoy en día existe una gran debilidad en el sistema de evaluación presupuestaria como mecanismo que permita retroalimentar el proceso presupuestal y viabilizar que los tomadores de decisiones integren sistemáticamente en el análisis de distribución de recursos la información de resultados. Hasta la fecha no se ha avanzado en la realización de evaluaciones ni de gestión ni de programas con una metodología preestablecida y en función de las prioridades de Gobierno. Si bien se realizan evaluaciones de programas y en algunos casos de gestión, no se realizan basándose en una metodología preestablecida ni sobre una estrategia del Gobierno de qué programas y/o organizaciones evaluar. Este problema está asociado a la debilidad de los mecanismos y de la información para evaluar los resultados y los gastos relacionados a los mismos. Asimismo influye la falta de una cultura consolidada para la planificación estratégica y para la evaluación y la necesidad de un Sistema de Evaluación Integral con una metodología preestablecida acordada con el Poder Ejecutivo.
- 1.17 Las compras gubernamentales son también un componente relevante del gasto público. Actualmente, el Gobierno cuenta con un sistema de compras limitado y con problemas que requieren atención. En primer lugar, el sistema abarca sólo al 57% de la Administración Central por lo que la generación de información estandarizada y uniforme en tiempo real no es todavía posible. En segundo lugar, hay importantes carencias en la planificación de las compras y una dispersión en las etapas que sigue un procedimiento de compra o contratación que desdibujan las

¹⁰ En los últimos años, el apoyo del Banco a través del Programa Sectorial de Reforma del Estado (UR0090), el Programa de Modernización de la Gestión Pública (UR0130) y las cooperaciones técnicas 996/OC-UR y ATN/MH-4628-UR, permitieron, entre otros: (i) 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; y el diseño e implementación inicial de un sistema de evaluación de la gestión por resultados incorporado al Presupuesto Nacional 2000-2004.

etapas obligatorias fijadas por las normas¹¹. Por ende, el control interno se vuelve muy complicado. Por su parte, el control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la República (TCR) y se realiza en forma manual, sin consultar el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) ni el Sistema de Compras en aquellas organizaciones en que está implantado. En tercer lugar, hay deficiencias en el marco jurídico, el cual no contempla todos los aspectos generales y, además, contempla situaciones específicas innecesarias. El marco normativo se ha hecho más vasto y complejo dado que se han aprobado por parte del TCR procedimientos especiales para determinados organismos, tal cual está previsto en la normativa vigente. Finalmente, en cuanto a los requerimientos para ser proveedor del Estado, no existe homogeneidad de criterios ni un sistema de Registro Único de Proveedores del Estado.

3. Sistema de Servicio Civil rígido y escasamente desarrollado

- 1.18 El servicio civil es uno de los elementos de la gestión pública uruguaya que mayor rigidez ha mostrado. Los índices de calidad del Sistema de Servicio Civil en Uruguay se ubican en promedio en torno al 46% de su valor máximo¹². Esta situación, si bien está por encima de la media regional, muestra que existe un amplio margen para mejorar el desempeño del servicio civil uruguayo.
- 1.19 La organización del trabajo muestra una notable rigidez con una estructura de escalafones y cargos antigua y pensada más como un mecanismo administrativo tradicional que como una herramienta de gestión moderna. Por otra parte, el sistema de compensación salarial presenta una estructura desarticulada. Del total remunerativo sólo el 25% corresponde al sueldo base, mientras que el resto corresponde al uso intenso de las 120 retribuciones especiales que generan sueldos diferentes para funciones similares. La baja compresión vertical de los salarios del sector público (3,46, el más bajo de la región) muestra que la estructura salarial vigente incentiva escasamente las funciones directivas, tendiendo a favorecer a los niveles inferiores por encima del nivel de mercado¹³.
- 1.20 La gestión de los recursos humanos se ha visto seriamente afectada por el débil ejercicio de las funciones transversales que un sistema de servicio civil requiere. La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) tiene la responsabilidad de rectoría del empleo público, pero en la práctica su papel ha venido siendo secundario, con escasa capacidad de control efectivo sobre el funcionamiento del sistema. Los organismos públicos gestionan sus propios recursos por cuenta propia y recurren a la ONSC básicamente para la realización de trámites. La debilidad técnica tanto de la ONSC como de las unidades responsables de la gestión del personal en los organismos de la Administración Central conduce a que las funciones de gestión de los recursos humanos se ejecuten de manera fragmentada y con escaso nivel técnico.

¹¹ Cada organismo cumpliendo con la normativa vigente, genera su propio flujo de procedimiento.

¹² De acuerdo con el marco analítico desarrollado por el BID en el Diálogo Regional de Transparencia y Gestión Pública (Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil: El caso del Uruguay- BID 2002, revisado y actualizado en septiembre 2004).

¹³ La compresión vertical de los salarios es la ratio porcentual entre el salario más alto y el más bajo en una determinada escala salarial gubernamental.

- 1.21 En cuanto al marco normativo del servicio civil, la Constitución de 1967 regula los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos. Las normas principales en materia de funcionarios de la Administración Central fueron establecidas mediante el Estatuto del Funcionario (DL 10.388/43). Posteriormente se han dictado numerosas normas, en especial las contenidas en los Presupuestos y Rendiciones de Cuentas, generándose así un número excesivo de normas, con muchas regulaciones superpuestas y una gran diversidad de excepciones.

C. Estrategia del país en el sector

- 1.22 Este programa se inscribe en la estrategia de transformación del Estado prevista en la Ley de Presupuesto Nacional 2005 - 2009¹⁴. En la exposición de motivos de dicha Ley se establecen los siguientes criterios que se vinculan a la estrategia de transformación del Estado: (i) responsabilidad fiscal que postula la coherencia entre el presupuesto y el programa financiero; (ii) la reforma tributaria; y (iii) la realización de compromisos de gestión tendientes a mejorar la gestión pública incluyendo entre otros ítems la naturaleza de las rendiciones de cuentas (gestión por resultados), formulación de una gran transformación estructural en materia de recursos humanos y la continuidad de la modernización de la gestión tributaria.

D. Estrategia del Banco en el país, el sector, otros Donantes y lecciones aprendidas

- 1.23 Estrategia del Banco en el país. El programa propuesto se enmarca en la línea de acción de la Estrategia de País del Banco con Uruguay 2005 - 2009, dado que ésta incluye, entre sus áreas prioritarias de acción, la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal para enfrentar los desafíos descritos en los párrafos 1.5, 1.6 y 1.7.
- 1.24 Estrategia del Banco en el sector. Este programa se encuadra dentro del área de gestión pública y de las posibilidades de actuación que la Estrategia de Modernización del Estado del Banco¹⁵ recoge en los ámbitos de: (i) fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; (ii) mejorar la capacidad de coordinación de estrategias y políticas públicas; y (iii) aprovechar el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.
- 1.25 Coordinación con otros Donantes. Durante la Misión de Identificación II se realizó una reunión entre el equipo de esta operación, el MEF y el FMI para coordinar el apoyo de los diferentes organismos internacionales al proceso de modernización de

¹⁴ Artículos 23, 32, 69, 70, 456 y 457. La Ley de Presupuesto Quinquenal corresponde a un plan estratégico del gobierno. Asimismo, las áreas de política de esta operación están incluidas en los compromisos asumidos por la presente administración ("El Gobierno del Cambio, Propuestas y proyectos: La Transición Responsable" y en la Carta de Intenciones en el contexto del acuerdo *Stand By* con el Fondo Monetario Internacional. Ver pie de página 3.

¹⁵ OP-1004 de julio 2003.

la gestión tributaria en Uruguay¹⁶. Existen algunas condiciones de política comunes entre el programa con el FMI y este programa, como por ejemplo la aprobación de la reforma tributaria. No obstante, el presente programa es más amplio visto que no solamente abarca, por ejemplo, la aprobación de la reforma tributaria, sino que prevé también las condiciones para su implementación y políticas y acciones adicionales para la reducción de la evasión fiscal y el fortalecimiento y modernización de la DGI como principal agente recaudador de impuestos. Además, desde la Misión de Preidentificación, el equipo se ha coordinado con los representantes locales de otras entidades donantes tales como la Cooperación Española y la Unión Europea (UE) con respecto a la DGI¹⁷. Nuestras acciones de apoyo a la DGI (UR-L1028) son complementarias a la donación de la UE y dirigidas a los cambios que viran con la reforma tributaria y que no hacían parte de la donación de la UE. Con relación al Banco Mundial, su programa con Uruguay para el periodo 2005-2008 está más enfocado en las áreas de reformas del sector financiero (reestructuración de la Banca Pública, desarrollo de mercados de capital, reglamentación y supervisión del sector financiero e implementación de seguros de los depósitos) y reformas de los sectores sociales (salud y sistemas de pensiones publicas).

1.26 Lecciones aprendidas. El programa se inscribe en el marco de un conjunto de operaciones anteriores del Banco orientadas a reformar la gestión pública uruguaya¹⁸. De la ejecución del “Programa de Modernización de la Administración Pública (1336/OC-UR)”, que colaboró con el incremento de la calidad y productividad de la administración del Gobierno central y de los servicios que provee, se identifican una serie de lecciones aprendidas que han sido consideradas en el diseño de esta nueva operación.

- a. Apoyar el programa de reforma de políticas mediante otras operaciones específicas que faciliten el logro de las metas de política acordadas. En el caso de la operación propuesta, tres operaciones de préstamo (Facilidades

¹⁶ El FMI elaboró un diagnóstico y una propuesta de cambios para la DGI y está negociando con las autoridades de Uruguay la posibilidad de financiar un consultor residente en la DGI por un periodo de un año para trabajar con las cuestiones de la reforma tributaria.

¹⁷ La Comunidad Europea y el Gobierno Uruguay firmaron un convenio de financiación en diciembre de 2003, cuyo organismo ejecutor y beneficiario directo es la DGI. El proyecto tiene un presupuesto total de €7.501.800 (€5.500.000 por parte de la Comunidad Europea con cargo a fondos no reembolsables y de €2.001.800 por parte de Uruguay). El objetivo general es fortalecer la capacidad institucional del país y fomentar la modernización del Estado gracias a una mayor eficacia y eficiencia de la DGI. Los objetivos específicos son: i) dotar a la DGI de un adecuado régimen de administración de sus recursos humanos, físicos y financieros y promover en la sociedad la percepción y comprensión del rol de la administración tributaria; ii) introducir un cambio organizacional a través de un nuevo modelo de gestión (sistema FIGARI) que implante procesos de calidad que le permitan el cumplimiento eficaz y eficiente de la misión institucional; y iii) establecer una relación de confianza y transparencia entre la DGI y los contribuyentes reforzando la lucha contra el fraude fiscal y facilitando al máximo el cumplimiento voluntario. La mayor parte de los recursos de esta donación fueran destinados al diseño y implantación de un nuevo modelo de gestión.

¹⁸ La operación “Reforma del Estado (995/OC-UR)”, y las cooperaciones técnicas “Fortalecimiento de la Estrategia de Gobierno Electrónico de la DGI (ATN/IP-9275-UR)” y “Programa de Reducción del Costo del Estado sobre la Actividad Privada (ATN-MT-7530-UR)”. Además, en 2001 se aprobó el “Programa de Modernización de la Administración Pública (1336/OC-UR)” que fue complementado por el préstamo de cooperación técnica “Apoyo Modernización de la Gestión Pública (1337/OC-UR)”.

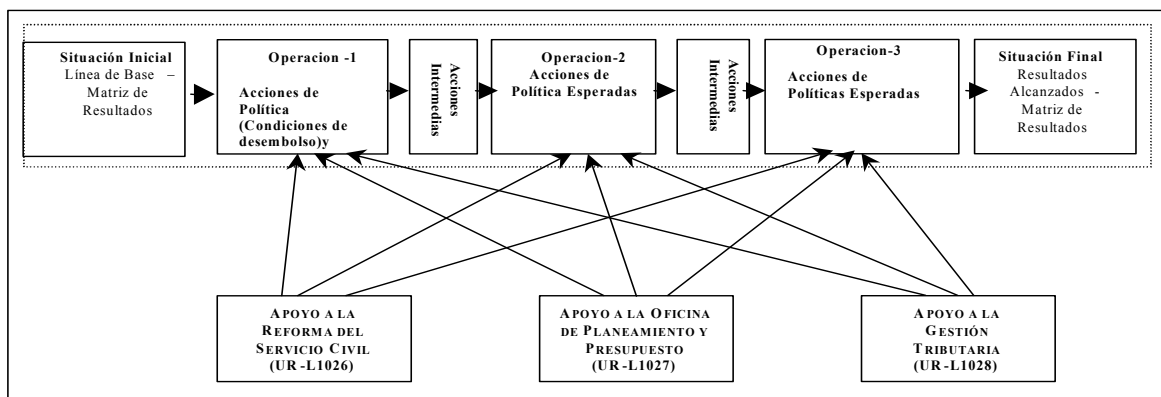
Sectoriales) apoyarán tareas vinculadas al cumplimiento de los objetivos previstos para esta operación.

- b. Compromiso político y liderazgo institucional. En este caso, la operación propuesta cuenta con el apoyo del MEF y de la Presidencia como está establecido en el Programa de Gobierno, Ley de Presupuesto y Acuerdo *Stand By* con el FMI.
 - c. Involucramiento de otros organismos del sector público sin descuidar que exista coordinación y el liderazgo de una unidad. Por esto se ha considerado la participación de la DGI, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la ONSC en un comité coordinador presidido por el MEF (ver párrafos 3.1 y 3.2 sobre esquema de ejecución).
- 1.27 El presente programa propone aprovechar los avances logrados por las operaciones mencionadas apuntando a la consolidación de las reformas realizadas en el ámbito del servicio civil y de gestión presupuestal y tributaria.

E Estrategia del programa

- 1.28 Tres consideraciones indican la conveniencia de que el programa se realice a través de una modalidad más flexible que un préstamo sectorial tradicional: (i) el programa incluye varias reformas de política sustantivas, con diferentes velocidades de implementación y que involucran a varias entidades con diferentes capacidades institucionales para la ejecución de las mismas; (ii) los planes de reforma del Gobierno deberán adaptarse a los cambios no previstos en este momento en el contexto político y económico, así como a las restricciones técnicas y de recursos que usualmente surgen durante la ejecución de procesos de cambio de políticas a lo largo de su ejecución; y (iii) el apoyo político al programa se fortalecerá en la medida en que las autoridades gubernamentales perciban que la implementación de las reformas incluidas en él puede ajustarse con flexibilidad a las necesidades y exigencias que surjan a lo largo del período de ejecución.
- 1.29 Basado en las consideraciones del párrafo anterior y en las lecciones aprendidas con relación a los prestamos de apoyo a reformas de políticas y cambios institucionales, se propone un programa sectorial de políticas de tipo programático con tres operaciones consecutivas de un solo tramo y tres Facilidades Sectoriales de apoyo al programa.
- 1.30 La figura abajo aclara la secuencia y complementariedad de las operaciones del programa como un todo. Así, partiendo de una situación inicial (Línea de Base de la Matriz de Resultados) que representa la situación actual en las tres áreas de política del programa, se propone un programático con el objetivo de apoyar los cambios de política y transformaciones estructurales que permitan llegar a la situación final que representa los resultados alcanzados con las operaciones (Resultados Alcanzados en la Matriz de Resultados).
- 1.31 La flexibilidad de la modalidad de préstamo de políticas del tipo programático posibilita un diseño inicial del programa como un todo con las tres operaciones de

política y las tres Facilidades Sectoriales de apoyo pero con la alternativa de, si fuera necesario, hacer cambios en las acciones de políticas esperadas para las Operaciones 2 y 3. Así, el diseño inicial del programa incluye una visión global de todas las acciones de política deseadas para las tres operaciones con el fin explícito de lograr los resultados esperados para el programa. Estas acciones de política se dividen en dos grupos: (i) condiciones contractuales de desembolso de la Operación-1; y (ii) acciones de política esperadas (deseadas) para las Operaciones 2 y 3 pero que no constituyen condiciones contractuales para la presente Operación-1. En otras palabras, la Operación-1 cuenta con una Matriz de Políticas que incluye una serie de acciones y cambios iniciales, que constituyen sus condiciones de desembolso y que son condiciones necesarias pero no suficientes para lograr los resultados esperados para el programa. Para lograrse los resultados esperados se espera implementar durante la ejecución de las futuras Operaciones 2 y 3 un conjunto de acciones de política adicionales que, en la visión de hoy, representa el grupo ideal de políticas para alcanzar los objetivos mencionados. No obstante, dada la flexibilidad de la modalidad del programa, estas acciones esperadas están sujetas a cambios si estos fueren necesarios para adaptarse a nueva información y cambios de las circunstancias en el futuro.



- 1.32 Asimismo, el programático incluye una serie de acciones de política intermedias que constituyen importantes hitos en la dirección de facilitar el cumplimiento de las acciones de política esperadas para la segunda y tercera operaciones mencionadas en el párrafo anterior, pero que aun no representan condiciones contractuales de desembolso de ninguna operación. El seguimiento del estado de cumplimiento de estas acciones intermedias servirá de señalización del posible éxito en el cumplimiento de las acciones de política esperadas para la segunda y tercera operaciones, posibilitando así medidas correctivas y ajustes necesarios para la implementación de las operaciones futuras. Estas acciones de política intermedias tienen el objetivo de reducir los riesgos de no cumplimiento de las acciones de política esperadas de las futuras operaciones. Así, por ejemplo, después del cumplimiento de las acciones de política de la Operación-1 y hecho el desembolso respectivo, se hace el seguimiento del cumplimiento de las acciones intermedias. El equipo de proyecto, con base en las informaciones del organismo ejecutor acerca del estado de cumplimiento de las acciones intermedias decidirá el momento de empezar la preparación de la Operación-2, la cual cuenta con sus propias acciones de política esperadas que representan la continuidad de las metas en cada área de política del programático. Durante la preparación de la Operación-2 las acciones de política

esperadas serán discutidas y negociadas resultando en una Matriz de Condiciones de Desembolso.

- 1.33 Tres Facilidades Sectoriales (UR-L1026, UR-L1027 y UR-L1028), independientes pero coordinadas y elaboradas como un único paquete, complementan el programático y apoyarán las instituciones involucradas, financiando las tareas vinculadas al cumplimiento de las acciones de política de las tres operaciones del programático y de las acciones intermedias para la preparación de las Operaciones 2 y 3. Una breve descripción de estas Facilidades Sectoriales se presenta a continuación de la descripción de las áreas de política del programa. Los cronogramas consolidados de las actividades financiadas por estas Facilidades Sectoriales y las acciones de política esperadas para el programático se presentan en los Anexos Técnicos IX, X y XI.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del programa es promover acciones de política orientadas a mejorar la eficiencia de la administración pública central, poniendo énfasis en elevar la equidad y eficiencia del sistema y la administración tributaria, incrementar la calidad del gasto público y promover una gestión articulada de los recursos humanos. Para esto, además del mantenimiento de un marco económico estable, el programa se estructura en tres áreas de política: (i) eficiencia y equidad del sistema tributario; (ii) calidad del gasto y del proceso presupuestario; y (iii) reforma del servicio civil.
- 2.2 Este programa sectorial de políticas de tipo programático por un monto estimado de US\$ 250 millones - en tres préstamos - se enmarca en el contexto del programa económico del Gobierno y es coherente con el objetivo de consolidación de la sustentabilidad fiscal, el cual se plasma en el Presupuesto Quinquenal. Por otra parte, es un elemento clave en la adecuada implementación de la Estrategia del Banco con Uruguay, la cual incluye un Programa Operativo que propone una combinación apropiada de instrumentos con que cuenta el Banco. De esta manera, el programa apoya al Gobierno en su agenda de reformas dirigidas a mejorar la gestión pública, se inserta en los lineamientos del Presupuesto Quinquenal y provee recursos en el marco de las necesidades financieras proyectadas para 2006 - 2009, como se ve en el cuadro siguiente.

Necesidades de financiamiento

	2004	2005	Proyecciones			
			2006	2007	2008	2009
Necesidades de financiamiento , US mill.	2,504	2,588	2,884	1,707	1,348	1,451
Financiamiento BID , US mill.	-	185	110	350	125	-
<i>del cual</i> Programático UR-L1021	-	-	50	150	50	-
Amortizaciones , US mill.	1,711	1,859	2,305	1,558	1,214	1,326
<i>de las cuales</i> BID	113	220	520	138	144	163
Servicio de la deuda pública , % del PIB	18.1	15.7	17.0	12.4	10.2	10.3

Fuentes: FMI y BID

B. Estructura del programa y descripción

2.3 Las siguientes secciones describen los objetivos y las acciones de política generales vinculadas a cada área de política del programa. Los detalles pormenorizados de las condiciones de desembolso y medios de verificación para la Operación-1 están incluidos en la Matriz de Políticas (ver Capítulo V). Las acciones de política esperadas para las Operaciones 2 y 3 están en los Anexos Técnicos I y II. Las acciones intermedias para las Operaciones 2 y 3 están en los Anexos Técnicos V y VI. Los medios de verificación para las políticas esperadas de las Operaciones 2 y 3 están en los Anexos Técnicos III y IV. Los medios de verificación para las acciones intermedias para las Operaciones 1 y 2 están en los Anexos Técnicos VII y VIII.

1. Marco macroeconómico estable

2.4 El mantenimiento de un marco macroeconómico estable compatible con los objetivos del programa es condición necesaria para el desembolso de la Operación-1 y para la preparación y ejecución de las Operaciones 2 y 3.

2. Eficiencia y equidad del sistema tributario

2.5 El objetivo de esta área de política es contribuir para la obtención de los recursos necesarios para que el Estado cumpla con sus metas de política, logrando: (i) contar con una estructura impositiva más equitativa y eficiente; y (ii) reducir los niveles de evasión de los tributos internos mediante el fortalecimiento de la eficiencia recaudatoria de la DGI.

2.6 La complejidad del sistema tributario, su escasa eficiencia y falta de equidad así como las distorsiones que genera en las actividades económicas exigen una reforma que eleve significativamente su equidad y eficiencia. Para ello, el Gobierno presentó al Parlamento un proyecto de Ley de Reforma Tributaria. Dicho proyecto incluyó medidas que elevan la eficiencia del sistema (como por ejemplo la simplificación y racionalización del número de impuestos y de exoneraciones existentes) y mejoran su equidad (gravando rentas que actualmente no tributan o disminuyendo tasas de impuestos que no favorecen la progresividad del sistema). En este contexto, se ha propuesto, en el nuevo diseño del sistema tributario, un

conjunto de medidas que apuntan al logro de los objetivos de mejora de la equidad, aumento de la eficiencia, simplificación y estímulo a la inversión productiva¹⁹. Una de las acciones de política esperada para la Operación-2 es la aprobación y reglamentación de la reforma tributaria. Adicionalmente, el programa cuenta con acciones que permitan a la DGI adecuarse oportunamente a la nueva estructura impositiva propuesta, incluyendo al menos la adecuación de sistemas, recursos humanos (contratación y entrenamiento), equipos, manuales, formularios, medios de información al público y comunicación con la sociedad.

- 2.7 No es posible alcanzar una mayor eficiencia y equidad efectiva de la estructura tributaria sin combatir la elevada evasión tributaria existente. Para ello, es necesario enfrentar los problemas estructurales que afectan la acción de las agencias de recaudación, entre ellas de manera especial la DGI. Además, se profundizará el proceso de modernización institucional que recientemente ha iniciado la DGI, poniendo particular énfasis en que cuente con los recursos financieros, humanos e informáticos necesarios para desempeñar su labor recaudatoria con eficiencia.

a) La Facilidad de Apoyo UR-L1028: Programa de Apoyo a la Gestión Tributaria

- 2.8 El objetivo general de la Facilidad Sectorial es apoyar el cumplimiento de las acciones de esta área de política del programático a través del fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del país bajo el marco de la reforma tributaria, logrando una mayor eficiencia, transparencia y calidad de la gestión de la administración tributaria. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la estructura funcional de la DGI para la implantación de la reforma tributaria y reducir los niveles de evasión fiscal de los tributos internos; (ii) incrementar los niveles de transparencia y comunicación con la sociedad; y (iii) modernizar la arquitectura y equipamiento tecnológico y computacional de la DGI en apoyo a la gestión tributaria.
- 2.9 La Facilidad Sectorial financiará la implementación de cuatro componentes: i) Apoyo al Fortalecimiento Institucional de la DGI; ii) Mejoramiento de la Calidad de Gestión; iii) Fortalecimiento de la Transparencia y Comunicación; y iv) Fortalecimiento e Incorporación de Nuevas Tecnologías. El costo total de la operación se ha estimado en el equivalente a US\$ 5.0 millones. El financiamiento del Banco será de US\$ 4.5 millones y provendrá de los recursos del Capital Ordinario bajo la Modalidad del Mecanismo Sectorial de Desarrollo Institucional. La contrapartida local proveniente del Gobierno será de US\$ 0.47 millones. El programa financiará servicios de consultoría, actividades de capacitación, la adquisición de equipamiento informático (software y hardware) y el desarrollo de sistemas de información.

¹⁹ Ver Proyecto de Ley de Reforma del Sistema Tributario sometido al Poder Legislativo en Marzo de 2006 en http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2006/03/03_2006.htm

3. Calidad del gasto y del proceso presupuestario

- 2.10 El objetivo de esta área de política es contribuir a la mejora de la calidad del gasto público, logrando: (i) generar información relevante para la evaluación de resultados que permita retroalimentar anualmente el proceso presupuestal sin debilitar su carácter plurianual; y (ii) alcanzar un grado mayor de eficiencia y transparencia en las compras públicas a través de la modernización del sistema de compras, procurando un marco jurídico unificado y actualizado que incorpore el concepto de universalidad y la aplicación de las mejores prácticas generando la información necesaria para la definición de políticas de compras.
- 2.11 Se considera importante avanzar en el desarrollo de información que permita priorizar en el proceso de asignación de recursos, tomando en cuenta las prioridades de Gobierno. Para esto es fundamental la continuidad y profundización de los cambios introducidos en el Presupuesto 2005 - 2009 en donde se definieron nuevas categorías que permiten articular las prioridades de Gobierno, la definición de objetivos estratégicos ministeriales y la definición de objetivos y metas en el ámbito de las unidades ejecutoras.
- 2.12 La retroalimentación del proceso presupuestal a partir de la evaluación del gasto supone que el Gobierno esté en capacidad de generar información relevante sobre el logro de los objetivos y metas de gestión. Para ello, se prevé: (i) cerrar el ciclo presupuestal del primer ejercicio de Gobierno (rendición de cuentas) a través de la presentación de estados demostrativos que muestren los resultados a partir de los Planes Anuales elaborados en la Ley de Presupuesto 2005 - 2009. Esto permitirá afianzar la aplicación de la metodología de planificación estratégica a través del análisis de la información presentada en el presupuesto, la incorporación de ajustes en los planes del año 2006 y la incorporación de los planes del año 2007 por parte de los organismos²⁰; y (ii) obtener información sistematizada que permita apoyar las decisiones en materia de reasignación de recursos.
- 2.13 Dado que parte importante del gasto público se ejecuta mediante la adquisición de bienes y la contratación de servicios, es importante lograr una mayor armonía y agilidad en los procesos de compras y contrataciones que ejecutan la Administración Central, Intendencias y empresas públicas. Para ello el Gobierno elaborará - sobre la base de un diagnóstico que recoja la problemática que enfrentan las entidades mencionadas - una propuesta de cambios al marco normativo correspondiente, con miras a presentarla con posterioridad al Parlamento. Adicionalmente, se evaluarán los sistemas de ofertas en línea actualmente en uso en la administración pública.

²⁰ En la ley de presupuesto 2005 - 2009 se solicitó la presentación obligatoria de los Planes Anuales PAG2005 y PAG2006, previendo que la obligatoriedad de presentación del PAG2007 es en la Rendición de Cuentas del año 2005, y así sucesivamente.

a) La Facilidad de Apoyo UR-L1027: Programa de Mejora de la Calidad del Gasto y del Proceso Presupuestario

- 2.14 El objetivo general de la Facilidad Sectorial es apoyar el cumplimiento de las acciones de esta área de política del programático con el mejoramiento de la eficiencia de la Administración Central a través de la mejora en la calidad del gasto y el proceso presupuestario en un contexto de restricción fiscal. En este sentido se fortalecerán los sistemas de información y la cultura de evaluación, se armonizarán y agilizarán los procesos de compras, los sistemas de gestión horizontales y los servicios al ciudadano utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Los resultados esperados de esta operación son: (i) contar con mecanismos que permitan fortalecer, dentro del ciclo presupuestal, las etapas de planificación y evaluación; (ii) aumentar la eficiencia, la transparencia y la uniformidad de los procesos de compra del Estado; y (iii) procurar la mejora de los servicios que presta el Estado al ciudadano utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y de la comunicación a través de la creación de la institucionalidad que desarrolle las estrategias de gobierno electrónico.
- 2.15 La Facilidad Sectorial se compone de los siguientes tres componentes: i) Evaluación de la Gestión Pública; ii) Compras y Contrataciones Estatales; y iii) Gobierno Electrónico. El costo estimado de la operación es de US\$ 4.238.000 millones. El financiamiento del Banco será equivalente a US\$ 1.358.000 millones que se financiarán a través de Crédito Ordinario. El programa financiará servicios de consultoría, actividades de capacitación, asistencia técnica y adquisición de equipo informático (software y hardware).

4. Reforma del servicio civil

- 2.16 El objetivo de esta área de política es promover decisiones de política orientadas a lograr una gestión flexible, fundada en el mérito, coherente e integrada de los recursos humanos de la Administración Central, logrando: (i) dotar a la gestión de los recursos humanos de una estructura ocupacional y una estructura salarial articuladas, así como de un sistema de carrera flexible y orientada según mérito; (ii) desarrollar e implantar un nuevo modelo de gestión del personal en los organismos de la Administración Central, poniendo en uso un conjunto consistente de procedimientos y sistemas de información para la gestión del personal; y (iii) desarrollar o fortalecer las capacidades de la ONSC para formular políticas de gestión del personal, promover su puesta en práctica, controlar su ejecución y prestar asistencia a las unidades de gestión de recursos humanos.
- 2.17 La rigidez del sistema de organización del trabajo y la desarticulación de la estructura salarial exigen simplificar la estructura ocupacional de la Administración Central y articularla con una escala remunerativa integrada a un sistema de incentivos que favorezca el logro de objetivos de Gobierno. Para ello, el Gobierno iniciará el desarrollo del Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO) concentrándose en una primera etapa de desarrollo en obtener una propuesta de descripción de ocupaciones consensuada con los organismos de la Administración Central, el Parlamento y las organizaciones sociales involucradas. El SIRO será completado en una segunda etapa de desarrollo con la elaboración de

una estructura retributiva coherente con el sistema de ocupaciones propuesto. Ambos elementos deberán servir para la elaboración posterior de un Proyecto de Ley del Servicio Civil.

- 2.18 Para superar la actual dispersión y debilidad que caracteriza la gestión de recursos humanos en los organismos de la Administración Central es necesario desarrollar e implantar un nuevo modelo de gestión del personal que promueva la participación, la transparencia, la capacitación continua y la búsqueda de soluciones creativas que mejoren la productividad y la eficiencia. Dicho modelo de gestión contará con el apoyo de un sistema de información que facilite la administración del personal y fortalezca las capacidades de gestión de las áreas de recursos humanos. Al respecto, la ONSC ha decidido adaptar a las necesidades de la Administración Central el Sistema de Recursos Humanos (SRH) utilizado en la Intendencia Municipal de Montevideo desde 1993. La ONSC iniciará el desarrollo del SRH con el apoyo de otras entidades involucradas (Intendencia Municipal de Montevideo, Contaduría General de la Nación, Administración Nacional de Telecomunicaciones y OPP) para posteriormente realizar una implantación piloto del sistema en el Ministerio de Educación.
- 2.19 Para lograr el funcionamiento adecuado del Sistema de Servicio Civil es indispensable que la ONSC desarrolle o fortalezca las capacidades necesarias para desempeñar las funciones transversales que le competen. Para ello se ejecutará un proceso de reestructuración funcional y organizativo y se elaborará un plan de capacitación interno. Posteriormente, la ONSC desarrollará mecanismos que le permitan ofrecer información y asistencia a los funcionarios de la Administración Central.

a) La Facilidad de Apoyo UR-L1026: Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil

- 2.20 El objetivo general de la Facilidad Sectorial es apoyar el cumplimiento de las acciones de esta área de política del programático a través de una gestión flexible, fundada en el mérito, coherente e integrada de los recursos humanos de la Administración Central mediante el establecimiento del marco normativo e institucional necesario y la implantación de sistemas de gestión adecuados. Los objetivos específicos son: (i) desarrollar una estructura ocupacional articulada con una escala salarial que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio; (ii) desarrollar y poner en uso en los organismos de la Administración Central un modelo de gestión de los recursos humanos y un sistema de información que permitan una mejor toma de decisiones respecto a los recursos humanos; (iii) diseñar e implantar un marco normativo para el servicio civil que permita a los funcionarios el desarrollo de una carrera que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio; y (iv) lograr que la ONSC sea capaz de ejercer las responsabilidades transversales que le corresponden en la Administración Central.
- 2.21 La Facilidad Sectorial se compone de los siguientes cuatro componentes: i) Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones; ii) Gestión de los Recursos Humanos (RRHH) en la Administración Central; iii) Marco Normativo del Servicio Civil; y iv) Fortalecimiento de la ONSC. El costo de la operación es de

US\$ 2.516.000. El financiamiento del Banco será de US\$ 1.379.000 y provendrá de los recursos del Capital Ordinario bajo la Modalidad del Mecanismo Sectorial de Desarrollo Institucional. La contrapartida local será de US\$ 1.137.000.²¹ El programa financiará servicios de consultoría, actividades de estudio y capacitación y la adquisición de equipamiento informático (software y hardware).

C. Primer préstamo de tramo único del programa – Operación-1

- 2.22 El primer préstamo, que tiene el mismo objetivo mencionado anteriormente para el conjunto del programa (ver párrafo 2.1), busca desarrollar propuestas de reforma normativa, institucional y de instrumentos de gestión a ser implementadas o desarrolladas plenamente durante los dos préstamos siguientes previstos para el programa, atendiendo a los diferentes ritmos y grados de avance observables en las tres áreas de política propuestas. Las siguientes secciones describen las condiciones generales de desembolso vinculadas a cada área de política del primer préstamo. Los detalles pormenorizados de las condiciones de desembolso están incluidos en la Matriz de Políticas (ver Capítulo V).

a. Marco macroeconómico estable

- 2.23 El mantenimiento de un marco macroeconómico estable compatible con los objetivos del programa.

b. Eficiencia y equidad del sistema tributario

- 2.24 Hay tres condiciones de desembolso en esta área de política:
- i. Presentación al Parlamento de un Proyecto de Ley de Reforma Tributaria con las siguientes características: reducción del número de tributos, reducción de la proporción de tributos indirectos en la recaudación y reducción de la dispersión entre la participación de los tributos en el total de la recaudación.
 - ii. Elaboración para discusión en el ámbito del Ejecutivo de una propuesta de actualización de la normativa para consolidar la modernización de la DGI, incluyendo mecanismos para garantizar la estabilidad de los ingresos de la entidad relacionándolos con la evolución de la recaudación, precisando el modelo de gestión administrativa y financiera de la entidad.
 - iii. Desarrollo e implantación por parte de la DGI de subsistemas y funciones prioritarias establecidos en el sistema FIGARI, que incluya: (i) adjudicación de licitación del equipamiento informático para arquitectura técnica; (ii) adquisición de un nuevo sistema informático de gestión de RRHH; (iii) manejo informático de la cartera de contribuyentes morosos que permita generar información estadística y de gestión; y (iv) edición

²¹ El Perfil de la Facilidad Sectorial aprobado por el Banco consideraba un monto total de US\$ 1.816.000 con un aporte del Banco de US\$ 987.000. Por solicitud del gobierno uruguayo el monto total de la operación se incrementó en US\$ 700.000 y el del aporte del Banco en US\$ 392.000.

del manual de especificaciones técnicas para el desarrollo de sistemas informáticos.

c. Calidad del gasto y del proceso presupuestario

2.25 Hay dos condiciones de desembolso en esta área de política:

- i. Presentación por parte de la OPP de: (a) los estados demostrativos de resultados de los organismos que integran la Administración Central (los ministerios y las oficinas de la Presidencia de la República) que forman parte de la Rendición de Cuentas del año 2005 sobre la base de un nuevo sistema de evaluación del tipo que permite asociar los lineamientos estratégicos de Gobierno con las metas anuales que se proponen dichos organismos y realizar su seguimiento a través de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad; y (b) una rendición de cuentas “cualitativa” que describe los resultados obtenidos y los desafíos futuros.
- ii. Elaboración por parte de la OPP de un diagnóstico que incluya un capítulo de recomendaciones respecto de los actuales procesos de compras y contrataciones estatales.

d. Reforma del servicio civil

2.26 Hay tres condiciones de desembolso en esta área de política:

- i. Presentación por parte de la ONSC al Banco de: a) el plan de trabajo para el desarrollo del SIRO debidamente aprobado por el Director de la ONSC; y b) evidencia de la designación de los equipos técnicos responsables del desarrollo del SIRO.
- ii. Presentación por parte de la ONSC al Banco de evidencia de haberse suscrito el Convenio de transferencia del SRH firmado entre la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y la ONSC.
- iii. Presentación por parte de la ONSC al Banco del informe relativo a la reestructuración de la organización y funciones de la ONSC.

D. Costo y financiamiento

2.27 La Operación-1 se financiará con recursos provenientes del Capital Ordinario del Banco por un equivalente a US\$ 50 millones, cuyo desembolso único se prevé para poco después de la aprobación de la operación por el Directorio del Banco y siempre que se cumplan y se aprueben a satisfacción del Banco todas y cada una de las acciones de política acordadas para la Operación-1 (Matriz de Políticas, Capítulo V). Estas acciones de política para la Operación-1 están en estado avanzado de preparación y se espera tenerlas cumplidas en el plazo de la aprobación de la operación por el Directorio.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, organismo ejecutor y administración del programa

- 3.1 La República Oriental del Uruguay será el Prestatario y la ejecución será responsabilidad del MEF, que actuará como Organismo Ejecutor. Asimismo la ONSC, la OPP y la DGI serán responsables del cumplimiento de las acciones incluidas en la Matriz de Políticas del Programa. Estas instituciones requerirán de un mecanismo que facilite su estrecha coordinación y facilite el logro de los objetivos de la operación, por ello las partes han convenido que se creará un Comité Coordinador del Programa (CCP) con autoridades de cada una de las instituciones mencionadas arriba, un representante de la Presidencia y una autoridad del MEF, quien lo presidirá.
- 3.2 Adicionalmente, se creará un Comité Operacional (CO) coordinado por un representante del MEF e integrado por delegados de cada institución responsable por el cumplimiento de las acciones de política. El representante del MEF en el CO tendrá el mandato específico para: (i) coordinar con los responsables de las acciones incluidas en la Matriz de Políticas del Programa; (ii) hacer el seguimiento continuo del avance de dichas acciones; (iii) informar oportunamente al CCP sobre los avances del programa, para que éste a su vez tome las decisiones correspondientes para asegurar el cumplimiento cabal y oportuno de las acciones de política del mismo; y iv) remitir al Banco la documentación relativa al cumplimiento de las condiciones de política. Las instituciones arriba descritas deberán reportar al representante del MEF en el CO sobre el avance en el cumplimiento de las acciones de política del programa bajo su responsabilidad, a solicitud de éste.
- 3.3 Los esquemas de ejecución de las Facilidades Sectoriales de apoyo describen los arreglos institucionales con cada institución involucrada incluyendo la formación de las unidades ejecutoras correspondientes.

B. Seguimiento y evaluación

- 3.4 El Prestatario y el Banco han acordado un plan de seguimiento de la ejecución del programa que contempla reuniones de evaluación de la Operación-1, cuyas fechas serán acordadas entre el Organismo Ejecutor y el Banco. Dichas reuniones tendrán como objeto revisar con el CO los resultados alcanzados con la Operación-1, el estado de cumplimiento con las acciones intermedias para iniciar la preparación de la Operación-2 y el estado de avance en el cumplimiento de acciones de política esperadas para las Operaciones 2 y 3 por parte de cada entidad responsable. Se acordarán las medidas preventivas y correctivas según corresponda para garantizar el logro de los objetivos del programa.
- 3.5 Asimismo, el CO, a través del Organismo Ejecutor, presentará al Banco antes de las reuniones mencionadas en el párrafo anterior un informe incluyendo los resultados alcanzados con la Operación-1, el estado de cumplimiento con las acciones intermedias para iniciar la preparación de la Operación-2 y el estado de

avance en el cumplimiento de las acciones de política esperadas para las Operaciones 2 y 3.

- 3.6 Los beneficios directos del programa serán los productos identificados en la Matriz de Políticas del Programa que serán evaluados en el momento de la revisión del cumplimiento de las condiciones para el desembolso del tramo único de la Operación-1 y, subsecuentemente, en la revisión del cumplimiento de las acciones intermedias acordadas para la Operación-2 del programa, en calidad de hitos importantes para iniciar su preparación.

Una vez que se termine el programa de préstamos programáticos de apoyo a la reforma de políticas, el Organismo Ejecutor presentará al Banco un Informe Final comprensivo de las actividades realizadas y las perspectivas de sostenibilidad de las reformas. Basado en estas y otras informaciones, se elaborará el Informe de Terminación de Proyecto (PCR), el cual considerará el grado de cumplimiento de los objetivos planteados para los tres préstamos (Matriz de Resultados). En el caso que se interrumpa la serie de operaciones o se posponga la elaboración de la Operación-2 o de la Operación-3 sin definición de una fecha para el desembolso, un PCR será elaborado en un plazo de 24 meses después del desembolso de la última operación.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Riesgos y viabilidad

- 4.1 El éxito del programa dependerá de que se introduzcan mejoras importantes en la estructura organizacional y funcional de los organismos responsables, circunstancias que dependen en última instancia 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, las áreas de política están en el Plan de Gobierno como compromiso con la sociedad y compatibles con la Carta de Intenciones en el contexto del acuerdo *Stand By* con el FMI. El diseño del programa, por el cual los desembolsos están condicionados al logro de avances tangibles en las diversas áreas del mismo, también contribuye a mitigar el potencial riesgo de cambios de las circunstancias durante la ejecución. Las operaciones de apoyo, con recursos de financiamiento del BID y contraparte de las rentas generales del Gobierno, fueron incluidas en la Ley de Presupuesto, lo que indica la clara intención del Gobierno para su implementación.
- 4.2 **Viabilidad Institucional.** Asimismo, las Facilidades Sectoriales de apoyo contienen componentes o actividades específicas de fortalecimiento institucional de las instituciones responsables por el cumplimiento de las acciones de política, mitigando los riesgos asociados a las debilidades institucionales. Durante el proceso de preparación del programa se realizó una evaluación institucional de los organismos ejecutores de las Facilidades Sectoriales (OPP, DGI y ONSC) utilizando el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI) del Banco. Dichas evaluaciones concluyen que las instituciones cuentan con las capacidades institucionales indispensables para la ejecución adecuada del programa, siendo necesario enfrentar algunas debilidades administrativas y de gestión. Para ello se

elaboró y acordó con cada organismo ejecutor un Plan de Fortalecimiento Institucional que recomienda:

- 4.3 Para la ONSC: (i) formular el Plan Operativo Anual (POA) del programa; (ii) diseñar el Manual de la Organización; (iii) diseñar los perfiles de los cargos de la Unidad de Coordinación Administrativa del Programa (UCAP); (iv) capacitar al personal relacionado con los procesos de adquisición de bienes y servicios; (v) elaborar un plan de disposición de bienes; (vi) formalizar los Procedimientos Financieros; (vii) implementar el reglamento para el manejo de los recursos; y (viii) diseñar un sistema de monitoreo, seguimiento y control de las actividades y resultados del programa.
- 4.4 Para la OPP: (i) preparar el Plan Operativo Anual; (ii) diseñar el Manual de la Organización; (iii) confeccionar el Reglamento Operativo; (iv) definir procedimientos de programación; (v) elaborar un Manual o Instructivo para la administración de RRHH; (vi) diseñar un Manual de Procedimientos Financieros; (vii) establecer un Plan de Contingencia; (viii) diseñar e implementar el Sistema de Control Interno; y (iv) preparar y ejecutar Planes de Mantenimiento.
- 4.5 Para la DGI: (i) formular el Plan Operativo Anual; (ii) formalizar los Procedimientos Financieros; (iii) diseñar los perfiles de los cargos de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP); (iv) capacitar al personal relacionado con los procesos de adquisición de bienes y servicios; (v) diseñar un sistema de monitoreo, seguimiento y control de las actividades y resultados del programa; (vi) diseñar el Manual de la Organización; (vii) implementar el reglamento para el manejo de los recursos; y (viii) elaborar un plan de disposición de bienes.

B. Impactos sociales y ambientales

- 4.6 Por la naturaleza del sector que trata el programa no tiene impactos ambientales. No obstante, se considera que las mejoras de gestión y de calidad del gasto que resulten del mismo en sí serán favorables al proceso de toma de decisiones para la asignación de recursos dirigidos a la atención de las prioridades sociales del país (Aprobado en la Reunión CESI 09-06, del 3 de marzo de 2006).

C. Clasificación PTI/SEQ

- 4.7 Esta operación no califica como orientada a la pobreza o a la promoción de la equidad social como se describe en el Documento del Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704).

V. MATRIZ DE POLÍTICAS

- 5.1 La tabla a continuación detalla las condiciones contractuales de desembolso de la Operación-1 y los medios de verificación para cada condición (ver párrafo 1.30). Las políticas esperadas para la preparación de la segunda y tercera operaciones del programa se encuentran detalladas en la Matriz de Política del Programa en el Anexo I.

Condiciones de Desembolso Operación 1	Medios de verificación	Instrumento	Contenido
Área de Política I: Eficiencia y equidad del sistema tributario			
Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del programa mediante la ejecución de acciones de modernización del Estado coherentes con el mismo.			
Presentación al Parlamento de un Proyecto de Ley de Reforma Tributaria con las siguientes características: (a) reducción del número de tributos; (b) reducción de la proporción de tributos indirectos en la recaudación; y (c) reducción de la dispersión entre la participación de los tributos en el total de la recaudación.	Proyecto de Ley presentado al parlamento para su discusión.	Copia de la exposición de motivos que acompaña la presentación de la reforma al Parlamento.	
Elaboración para discusión en el ámbito del Ejecutivo de una propuesta de actualización de la normativa para consolidar la modernización de la DGI, incluyendo mecanismos para garantizar la estabilidad de los ingresos de la entidad relacionándolos con la evolución de la recaudación, precisando el modelo de gestión administrativa y financiera de la entidad.	Propuesta de normativa para la consolidación de la modernización de la DGI.	Borrador de la normativa para discusión en el ámbito del ejecutivo.	Mínimo: Régimen jurídico de mecanismos para garantizar la estabilidad de los ingresos de la entidad; modelo de gestión administrativa y financiera de la entidad.
Desarrollo e implantación por parte de la DGI de subsistemas y funciones prioritarias establecidos en el sistema FIGARI, que incluya: a) Adjudicación de licitación del equipamiento informático para arquitectura técnica. b) Adquisición de un nuevo sistema informático de gestión de RRHH. c) Manejo informático de la cartera de contribuyentes morosos que permita generar información estadística y de gestión.	Resolución de adjudicación de adquisición del equipamiento. Contrato de licenciamiento. Informes de gestión emitidos por el nuevo sistema informático.	Copia de la resolución. Copia del contrato de licenciamiento. Copia del informe representativo de la gestión de cartera al 31 de julio de 2006.	Información mínima: totales de asuntos por tipo de proceso y asuntos por estado.

d) Edición del manual de especificaciones técnicas para el desarrollo de sistemas informáticos.	Documento con el manual de desarrollo de aplicaciones.	Copia del manual de desarrollo de aplicaciones.	
Área de Política II: Calidad del gasto y del proceso presupuestario			
Presentación por parte de la OPP de: (a) los estados demostrativos de resultados de los organismos que integran la Administración Central (los ministerios y las oficinas de la Presidencia de la República) que forman parte de la Rendición de Cuentas del año 2005 sobre la base de un nuevo sistema de evaluación del tipo que permite asociar los lineamientos estratégicos de Gobierno con las metas anuales que se proponen dichos organismos y realizar su seguimiento a través de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad; y (b) una rendición de cuentas “cualitativa” que describe los resultados obtenidos y los desafíos futuros.	Estados demostrativos de resultados de la Rendición de Cuentas del año 2005.	Informe del uso del nuevo sistema de evaluación basado en los estados demostrativos.	Mínimo de información: -Descripción de la metodología del nuevo sistema comparado al sistema antiguo. -Ejemplos de evaluación de las metas de 2005. -Ejemplo de ajustes en las metas para 2007.
Elaboración por parte de la OPP de un diagnóstico que incluya un capítulo de recomendaciones respecto de los actuales procesos de compras y contrataciones estatales.	Diagnóstico y propuestas presentados.	Documento de diagnóstico y propuestas.	Diagnóstico con el mínimo de: a) Antecedentes: el proceso de formación de los grupos de trabajo y entidades participantes. b) Metodología de trabajo. c) Contenido: - procedimientos de compras existente incluyendo procedimientos habituales y especiales. - descripción preliminar de las funcionalidades del sistema único de registro de proveedores. - informe de avance respecto a los modelos de pliegos de condiciones generales y particulares. - informe de avance sobre modificaciones de normativas propuestas y un cronograma preliminar de trabajo. - cronograma de actividades futuras.

Área de Política III: Reforma del servicio civil			
Presentación por parte de la ONSC al Banco de: a) el plan de trabajo para el desarrollo del Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO) debidamente aprobado por el Director de la ONSC; y b) evidencia de la designación de los equipos técnicos responsables del desarrollo del SIRO.	Documentos de la ONSC.	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de trabajo, cronograma y procedimientos del modulo I del SIRO. - Resolución de designación de los integrantes del equipo central y descentralizados. - Comunicado de COFE del nombramiento de sus delegados para los equipos descentralizados. - Programa del curso de entrenamiento de los docentes y listado de participantes. - Documento de metodología de descripción y de valoración de puestos. - Plan de Trabajo de implementación de las descripción y valoración de puestos. 	No aplicable.
Presentación por parte de la ONSC al Banco de evidencia de haberse suscrito el Convenio de transferencia del Sistema de Recursos Humanos (SRH) firmado entre la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y la ONSC.	Convenio de transferencia presentado.	Presentación de copia del convenio firmado por las partes.	No aplicable.
Presentación por parte de la ONSC al Banco del Informe relativo a la reestructuración de la organización y funciones de la ONSC.	Desarrollar o fortalecer las capacidades de la ONSC para formular políticas de gestión del personal, promover su puesta en práctica, controlar su ejecución y prestar asistencia a las unidades de gestión de recursos humanos.	Inicio de la reestructuración de las funciones y organización de la ONSC.	Informe de la ONSC.

ANEXO I
Matriz de Política del Programa

Problema	Objetivo	Condiciones de Desembolso Operación I		
	Mejorar la eficiencia de la administración pública central, poniendo énfasis en incrementar la calidad del gasto público, elevar la equidad y eficiencia del sistema y la administración tributaria y promover una gestión articulada de los recursos humanos.	Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del programa, mediante la ejecución de acciones de modernización del Estado coherentes con el mismo.		
Área de Política I: Eficiencia y equidad del sistema tributario				
Problema	Objetivo	Condiciones de Desembolso Operación I	Políticas Esperadas Operación II	Políticas Esperadas Operación III
Sistema tributario complejo, con problemas de eficiencia y equidad y que genera distorsiones en la economía.	Lograr un sistema impositivo más equitativo y eficiente.	Presentación al Parlamento de un Proyecto de Ley de Reforma Tributaria con las siguientes características: reducción del número de tributos, reducción de la proporción de tributos indirectos en la recaudación y reducción de la dispersión entre la participación de los tributos en el total de la recaudación.	<p>Aprobación y reglamentación de la reforma tributaria con al menos las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción del número de tributos. - Reducción de la proporción de tributos indirectos en la recaudación. - Reducción de la dispersión entre la participación de los tributos en el total de la recaudación. <p>Aprobación del plan de adaptación a la reforma tributaria en la DGI y comienzo de su implantación. El plan incluirá como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos necesarios para la implantación de la reforma. 	

			<ul style="list-style-type: none"> - Plan de capacitación. - Desarrollo de nuevos sistemas de información. - Equipos informáticos necesarios. - Elaboración de los formularios, manuales y otros materiales necesarios a la implantación de la reforma - Plan de información y asistencia al contribuyente. 	
Elevada evasión tributaria vinculada a debilidades estructurales de la administración tributaria.	Reducir la evasión tributaria potenciando la eficiencia recaudadora de la DGI.	Elaboración para discusión en el ámbito del ejecutivo de una propuesta de actualización de la normativa para consolidar la modernización de la DGI, incluyendo mecanismos para garantizar la estabilidad de los ingresos de la entidad relacionándolos con la evolución de la recaudación, precisando el modelo de gestión administrativa y financiera de la entidad.	Presentación a la instancia adecuada de la normativa para consolidar la modernización de la DGI, incluyendo mecanismos para garantizar la estabilidad de los ingresos de la entidad, precisando el modelo de gestión administrativa y financiera de la entidad.	Implementación de la normativa para consolidar la modernización de la DGI, incluyendo mecanismos para garantizar la estabilidad de los ingresos de la entidad, precisando el modelo de gestión administrativa y financiera de la misma.
		<p>Desarrollo e implantación por parte de la DGI de subsistemas y funciones prioritarias establecidos en el FIGARI, que incluya:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Adjudicación de licitación del equipamiento informático para arquitectura técnica. b) Adquisición de un nuevo sistema informático de gestión de RRHH. c) Manejo informático de la cartera de contribuyentes morosos que permita generar información estadística y de gestión. d) Edición del manual de especificaciones técnicas para el 	<p>Elaboración de propuesta de la carrera administrativa en la DGI articulada con una escala salarial que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio, basada en el merito y resultando en una estructura simple y coherente de grados, escalafones y puestos.</p> <p>Implantación parcial del plan de capacitación técnica, profesional y gerencial para el personal de la DGI.</p> <p>Desarrollo e implantación de subsistemas y funciones</p>	<p>Aprobación de la propuesta de la carrera administrativa en la DGI articulada con una escala salarial que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio, basada en el merito y resultando en una estructura simple y coherente de grados, escalafones y puestos.</p> <p>Implantación parcial del plan de capacitación técnica, profesional y gerencial para el personal de la DGI.</p> <p>Desarrollo e implantación de subsistemas y funciones</p>

		desarrollo de sistemas informáticos.	complementarias del Sistema Integral incluido en el proyecto FIGARI: - Normalización y estándares de formularios y documentos a ser usados por el contribuyente. - Modernización de la gestión masiva de contribuyentes, evidenciada en un aumento en un mínimo de 20% de los requerimientos realizados a contribuyentes. - Gestión de recursos administrativos y presupuestarios. - Gestión de estadísticas. - Asistencia al contribuyente. - Inteligencia corporativa incluyendo planificación estratégica y operativa, estructura organizativa, relación con otras entidades, etc.	complementarias del Sistema Integral incluido en el proyecto FIGARI: - Modernización de recaudación y contabilidad presupuestal.
Área de política II: Calidad del gasto y del proceso presupuestario				
Problema	Objetivo	Condiciones de Desembolso Operación I	Políticas Esperadas Operación II	Políticas Esperadas Operación III
Rigidez y falta de retroalimentación del proceso presupuestal.	Lograr mecanismos que permitan retroalimentar anualmente el proceso presupuestal a partir de la evaluación de los resultados del gasto, sin debilitar su carácter plurianual.	Presentación por parte de la OPP de: (a) los estados demostrativos de resultados de los organismos que integran la Administración Central (los ministerios y las oficinas de la Presidencia de la República) que forman parte de la Rendición de Cuentas del año 2005 sobre la base de un nuevo sistema de evaluación del tipo que permite asociar los lineamientos estratégicos de Gobierno con las metas anuales que se proponen dichos organismos y	Presentar los estados demostrativos de resultados con la incorporación de ajustes y mejoras en los planes del año corriente y del siguiente, demostrando mayor consistencia entre los planes estratégicos y de gestión y la asignación presupuestaria otorgada a cada organismo. Propuesta de metodología de evaluación de resultados y de gasto, para ser discutida en el ámbito del	Análisis de los avances alcanzados y lecciones aprendidas que permitan introducir correctivos y mejoras en la próxima Ley de Presupuesto Nacional. Implementar en forma piloto la metodología de evaluación de resultados y de gasto, aprobada por el Poder Ejecutivo, en al menos tres unidades ejecutoras y/o programas seleccionados de diferentes Incisos.

		realizar su seguimiento a través de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad; y (b) una rendición de cuentas “cualitativa” que describe los resultados obtenidos y los desafíos futuros.	Poder Ejecutivo. Propuesta de metodología de evaluación de capacidad institucional de los organismos para el cumplimiento de sus objetivos y metas, para ser discutida en el ámbito del Poder Ejecutivo.	Implementar en forma piloto la metodología de evaluación de la capacidad institucional de los organismos, aprobada por el Poder Ejecutivo, en al menos tres unidades ejecutoras seleccionadas de diferentes Incisos. Presentar un plan de extensión al resto de la Administración Central de los pilotos de evaluación de resultados y de evaluación de la capacidad institucional de los organismos.
Existen importantes carencias en la planificación de las compras y una dispersión en las etapas que sigue un procedimiento de compra o contratación, mas allá de las etapas obligatorias fijadas por las normas. Los procedimientos de compras y contrataciones aún adolecen de ineficiencia y lentitud y no se aplican de manera uniforme en la Administración Central.	Modernizar las compras públicas, procurando un marco jurídico unificado y actualizado, mediante un sistema de compras único, integrado, que contribuya a la transparencia e incorpore el concepto de universalidad y la aplicación de las mejores prácticas generando la información necesaria para la definición de políticas de compras.	Elaboración por parte de la OPP de un diagnóstico que incluya un capítulo de recomendaciones respecto de los actuales procesos de compras y contrataciones estatales.	Elaboración de una propuesta unificada sobre la normativa aplicable a las compras y contrataciones en la Administración Central. Integración del 80% de las Unidades Ejecutoras de la Administración Central al Sistema de Compras y/o Publicaciones del Estado. Definición de la metodología para la recepción de ofertas en línea adecuada a las características de la Administración Central. Identificar los procedimientos de compras en los que se utilizarán las ofertas en línea.	Iniciar el proceso de implantación de las propuestas de compras aprobadas por el Parlamento. Integración superior al 95% de las Unidades Ejecutoras al Sistema de Compras y/o Publicaciones del Estado. Implantación del sistema de ofertas en línea en la Administración Central al menos en dos de los procedimientos previamente identificados.
Área de Política III: Reforma del servicio civil				
Problema	Objetivo	Condiciones de Desembolso Operación I	Políticas Esperadas Operación II	Políticas Esperadas Operación III

Estructura de puestos y sistema de carrera rígidos y escasamente meritocráticos aunados a un sistema de compensación salarial desordenado, poco coherente con la estructura de puestos y que desincentiva las funciones directivas.	Dotar a la gestión de los recursos humanos en la Administración Central de una estructura ocupacional y una estructura salarial articuladas, así como de un sistema de carrera flexible y orientado según mérito.	Presentación por parte de la ONSC al Banco de: a) el plan de trabajo para el desarrollo del Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO) debidamente aprobado por el Director de la ONSC; y b) evidencia de la designación de los equipos técnicos responsables del desarrollo del SIRO.	Presentación al Parlamento de la estructura ocupacional incluida en el SIRO para su aprobación en la rendición de cuentas.	Aprobación por el ejecutivo y presentación al Parlamento de la estructura remunerativa incluida en el SIRO mediante norma legal apropiada. Aprobación por el ejecutivo y presentación al Parlamento de las normas de transición de la estructura ocupacional y remunerativa anterior al SIRO mediante la norma legal apropiada. Aprobación del marco normativo del servicio civil mediante la norma legal apropiada.
Dispersión en las prácticas de gestión de los recursos humanos en los organismos de la Administración Central.	Desarrollar e implantar un nuevo modelo de gestión del personal en los organismos de la Administración Central, poniendo en uso un conjunto consistente de procedimientos y sistemas de gestión del personal.	Presentación por parte de la ONSC al Banco de evidencia de haberse suscrito el Convenio de transferencia del Sistema de Recursos Humanos (SRH) firmado entre la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y la ONSC.	Implantación del modelo de gestión y del SRH en el Ministerio de Educación como experiencia piloto.	Implantación del modelo de gestión y del SRH en tres Incisos adicionales de la Administración Central. Convenios de implantación del SRH firmados por los Incisos restantes.
Débil ejercicio de las funciones transversales de gestión de recursos humanos.	Desarrollar o fortalecer las capacidades de la ONSC para formular políticas de gestión del personal, promover su puesta en práctica, controlar su ejecución y prestar asistencia a las unidades de gestión de recursos humanos.	Presentación por parte de la ONSC al Banco del informe relativo a la reestructuración de la organización y funciones de la ONSC.	Aprobación de la estrategia de comunicación y difusión de la ONSC.	

ANEXO II					
Matriz de Resultados					
Área de política I: Eficiencia y equidad del sistema tributario					
Problema	Objetivo	Resultado Final	Línea de Base	Metas	Metodología
Sistema tributario complejo, con problemas de eficiencia y equidad y que genera distorsiones en la economía.	Lograr un sistema impositivo más equitativo y eficiente.	Reducción del número de tributos.	30 tributos en 2005 (IVA contado como dos tributos, tasas básica y mínima).	15 tributos en 2007 (IVA considerado como dos tributos: tasa básica y mínima).	Reforma tributaria Listado de los tributos existentes en 2005 y 2007.
		Reducción de la dispersión entre la participación de los tributos en el total de la recaudación.	Herfindahl index ⁽¹⁾ 2005 0.2354.	Se espera para el año 2007 con aplicación de la reforma tributaria un índice de 0.255	Cálculo de la fórmula de Herfindahl con la recaudación obtenida en 2008 ⁽²⁾
		Reducción de la proporción de tributos indirectos en la recaudación total.	En 2005, tributos directos = 28% tributos indirectos = 72%	En 2008, Tributos directos = 31% Tributos indirectos = 69%	Análisis de la estructura tributaria con la recaudación obtenida en 2008.
Elevada evasión tributaria vinculada a debilidades estructurales de la administración tributaria.	Reducir la evasión tributaria potenciando la eficiencia recaudadora de la DGI.	Incrementar la eficiencia recaudatoria de la DGI - incrementar el índice de eficiencia recaudatoria.	En 2005 el índice de eficiencia de la DGI = 110,6	Valor esperado del índice en promedio 2008: 114.3. Implica un crecimiento de 3.3% con respecto a 2005.	Referencia: Documentos publicados en www.dgi.gub.uy Métodos de medida de eficiencia de la DGI – Dic 2004. Los efectos de utilizar un indicador de PBI de tendencia en el cálculo del Índice de eficiencia de la DGI – Jun 2005. Revisión de la metodología de construcción del Índice de eficiencia de la DGI – Oct 2005 ⁽³⁾
Área de política II: Calidad del gasto y del proceso presupuestario					
Problema	Objetivo	Resultado Final	Línea de Base	Metas	Metodología
Rigidez y falta de retroalimentación del proceso presupuestal.	Lograr mecanismos que permitan retroalimentar	Flexibilidad y retroalimentación del proceso presupuestal.	Lista de Metas Estratégicas.	Alcanzar el 75% de las Metas Estratégicas Ajustadas basado en la gestión.	

	anualmente el proceso presupuestal a partir de la evaluación de los resultados del gasto, sin debilitar su carácter plurianual.	Aprobación de la metodología de evaluación de resultados por parte de los actores políticos que participan en el proceso de asignación de recursos.	No tiene.	Alcanzar 75% de aprobación de la metodología de evaluación de resultados por parte de los actores políticos que participan en el proceso de asignación de recursos.	Procedimiento a utilizar: - Encuesta realizada con al menos 130 legisladores y 200 jerarcas (desde ministros hasta directores de la Administración Central).
Existen importantes carencias en la planificación de las compras y una dispersión en las etapas que sigue un procedimiento de compra o contratación, mas allá de las etapas obligatorias fijadas por las normas. Los procedimientos de compras y contrataciones aún adolecen de ineficiencia y lentitud y no se aplican de manera uniforme en la Administración Central.	Modernizar las compras públicas, procurando un marco jurídico unificado y actualizado, mediante un sistema de compras único, integrado, que contribuya a la transparencia e incorpore el concepto de universalidad y la aplicación de las mejores prácticas generando la información necesaria para la definición de políticas de compras.	Reducción de los precios pagados en las Unidades Ejecutoras que comienzan a utilizar los procedimientos de compras centralizados.	Ahorros de costos con el uso de compras centralizadas.		Calculo de Ahorro de Compras definido abajo ⁽⁴⁾ .
		Amplio porcentaje de aprobación del sistema integrado de gestión de compras.	No tiene.	Alcanzar 75% de aprobación del sistema integrado de gestión de compras por las unidades ejecutores y 50% de los proveedores.	Encuesta con las unidades ejecutoras usando el sistema y un mostreo de proveedores.
		Aumento de la cobertura del sistema de compras.	Cobertura del sistema de compras a diciembre de 2005 (57% de las unidades ejecutoras).	Alcanzar 95% de las Unidades Ejecutoras en 2008.	
Área de política III: Reforma del servicio civil ⁽⁵⁾					
Problema	Objetivo	Resultado Final	Línea de Base	Metas	Metodología
Estructura de puestos y sistema de carrera rígidos y escasamente meritocráticos, aunados a un sistema de compensación salarial desordenado, poco coherente con la estructura de puestos y	Dotar a la gestión de los recursos humanos en la Administración Central de una estructura ocupacional y una estructura salarial articuladas, así	Contribuir con el Gobierno Uruguayo a mejorar la eficiencia de la Administración Central y la calidad del gasto, promoviendo una gestión eficiente y articulada	El índice global de calidad del servicio civil mejora respecto a la medición del 2004. Línea de base: 38,83%	Meta: 45,36%	Nueva medición realizada cuando el Banco actualice los diagnósticos de servicio civil de la región.

que desincentiva las funciones directivas.	como de un sistema de carrera flexible y orientado según mérito.	de los recursos humanos.			
Dispersión en las prácticas de gestión de los recursos humanos en los organismos de la Administración Central.	Desarrollar e implantar un nuevo modelo de gestión de recursos humanos en los organismos de la Administración Central, poniendo en uso un conjunto consistente de procedimientos y sistemas de gestión del personal.	Lograr una gestión flexible, fundada en el mérito, coherente e integrada de los recursos humanos de la Administración Central mediante el establecimiento del marco normativo e institucional necesario y la implantación de sistemas de gestión adecuados.	<p>1. El índice de Consistencia Estructural mejora respecto a la medición del 2004</p> <p>Línea de base: 34,9%</p> <p>2. El índice de Capacidad Funcional mejora respecto a la medición del 2004. (ver Anexo IV)*.</p> <p>Línea de base: 33,6%</p>	<p>Consistencia Estructural.</p> <p>Meta: 57,0%</p> <p>Capacidad Funcional.</p> <p>Meta: 43,1%</p>	Nueva medición realizada cuando el Banco actualice los diagnósticos de servicio civil de la región.

$$(1) H = \sum_{i=1}^n \left(\frac{t_i}{T} \right)^2$$

donde t_i representa la recaudación del tributo i y T es la recaudación total.

(2) El valor del índice varía entre 0 (mínima concentración/máxima dispersión) y 1 (máxima concentración), indicando en este último caso que el 100% de la recaudación corresponde a un único impuesto. El índice Herfindahl es una medida de la estructura de la población en estudio, que permite cuantificar el grado de concentración que existe en el fenómeno estudiado. Aplicado a la recaudación tributaria, el índice se calcula como la sumatoria del cuadrado de la participación de cada impuesto en la recaudación total.

(3) Construcción del Índice de Eficiencia de la DGI

Series utilizadas: recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y Producto Interno Bruto (PIB). Datos trimestrales, para el período I/1998 hasta I/2006.

Tratamiento de la serie de recaudación de IVA:

Se trabaja con la recaudación de IVA bruto (sin los descuentos por certificados de crédito) y devengado. A la serie original se le efectuaron modificaciones para contemplar las medidas de política tributaria que afectaron a la recaudación de IVA en el período considerado; se trata de medidas que implicaron cambios en la base de tributación, no en las tasas. (En el período considerado (1998 – 2005) las medidas de política tributaria adoptadas afectaron únicamente a la base de tributación del IVA; a vía de ejemplo, la incorporación del gasoil a la base del IVA, la aplicación del COFIS. La única excepción está en la reducción del IVA a servicios turísticos que afecta al primer trimestre de 2006: todavía no se hizo la “depuración” correspondiente en la serie de datos).

Esta serie corregida se deflactó con un Índice de Precios al Consumo parcial, que contempla particularmente la inflación de los bienes y servicios gravados con IVA. Se denomina IPC – IVA y es construido por la Asesoría Macroeconómica y Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Con la serie deflactada se construye un índice de volumen físico de IVA y a continuación se establece un ajuste para descontar la estacionalidad de esta variable. La serie desestacionalizada se obtiene corriendo un proceso TRAMO – SEAT utilizando el programa E-VIEWS 4.1.

Tratamiento de la serie de recaudación de PIB:

Se toma la serie de índice de volumen físico del PIB que publica el Banco Central del Uruguay (BCU). El ajuste por estacionalidad se realiza con un proceso análogo al aplicado para la serie de IVA.

Como resultado de correr el proceso TRAMO – SEAT se obtiene una serie desestacionalizada y también una serie “tendencia – ciclo”. Sobre esta serie “tendencia – ciclo” se aplica el filtro Hodrick – Prescott para obtener una serie de tendencia del PIB.

Importa aclarar que si bien la serie de PIB que finalmente se utiliza en la construcción del índice de eficiencia abarca el período I/1998 - I/2006, la serie desestacionalizada que se utilizó para obtener el PIB de tendencia es más larga: I/1988 - I/2006.

Cálculo de la elasticidad IVA – PIB

Tomando series anuales de índices de volumen físico de IVA y PIB (en el caso de IVA con las correcciones por medidas discrecionales comentadas), se calcula una elasticidad para el período 1998 – 2005 como el promedio de los cocientes de variaciones porcentuales:

$$\text{Elasticidad IVA – PIB} = \frac{\sum_{i=1}^{i=n} \frac{\Delta IVA_i / IVA_{i-1}}{\Delta PIB_i / PIB_{i-1}}}{n}$$

Donde n es la cantidad de años comprendidos en el período 1998 – 2005.

El valor de elasticidad que arrojó este cálculo fue 1,4775.

IVA ajustado por el ciclo económico:

Se construye una serie de índice de volumen físico de IVA *ajustado por el ciclo económico*, a través de la siguiente fórmula:

$$IVA_t^A = IVA_t \{1 - \varepsilon [(PIB_t - PIB_t^T) / PIB_t^T]\}$$

O de forma más resumida:

$$IVA_t^A = IVA_t (1 - \varepsilon \cdot d_t)$$

$$\text{Donde: } d_t = (PIB_t - PIB_t^T) / PIB_t^T$$

En estas expresiones, PIB_t^T es el PIB de tendencia en el trimestre t y ε es la elasticidad IVA – PIB calculada de acuerdo a lo expuesto anteriormente.

El cociente d_t expresa el desvío del PIB corriente (PIB_t) respecto del PIB de tendencia (PIB_t^T) y establece las siguientes relaciones entre el IVA ajustado por el ciclo (IVA_t^A) y el IVA corriente (IVA_t):

$$\text{si } d_t > 0 \therefore PIB_t > PIB_t^T \Rightarrow IVA_t^A < IVA_t$$

$$\text{si } d_t < 0 \therefore PIB_t < PIB_t^T \Rightarrow IVA_t^A > IVA_t$$

$$\text{si } d_t = 0 \therefore PIB_t = PIB_t^T \Rightarrow IVA_t^A = IVA_t$$

Fórmula del Índice de Eficiencia:

$$\text{Índice de Eficiencia}_t = \frac{(IVA_t^A / PIB_t^T)}{(IVA_{base}^A / PIB_{base}^T)} \times 100$$

En definitiva, el índice de eficiencia mide la evolución de la presión del IVA sobre el PIB, pero en vez de utilizar el IVA y el PIB corrientes se utilizan variables ajustadas por el ciclo económico junto con la elasticidad IVA – PIB.

(4) Costo de Compras efectivamente pago con la utilización del sistema centralizado – Costo computado para los mismos productos e cantidades utilizando los precios pagados por las adquisiciones de los productos antes del sistema centralizado. Se utilizara un índice de precios para ajustar los precios anteriormente pagos se la ultima adquisición sin el sistema centralizado ocurrió con anterioridad de más de 6 meses o se algún producto sufrió alta inesperada de precios.

(5) Se toma como línea de base los resultados del estudio “Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil: el caso de Uruguay”, realizado por el Banco en 2002. Se considera dicha línea de base válida en cuanto que no ha habido cambios mayores en la institucionalizad, formativa y procesos de gestión de los recursos humanos de la Administración Central entre 2002 y la fecha. Los datos consignados muestran el puntaje obtenido como porcentaje de la escala total.

Ed

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Uruguay. Préstamo /OC-UR a la República Oriental del Uruguay
Programa de Modernización del Sistema Tributario y de Mejora
de la Calidad del Gasto Público y del Servicio Civil - I

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 del sistema tributario y de mejora de la calidad del gasto público y del servicio civil - I. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$50.000.000, procedente de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y estará sujeto a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.