

## PROPUESTA DE PROYECTO PARA EL FOMIN

### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del Proyecto:</b>	Programa de Reducción del Costo del Estado sobre la Actividad Privada		
<b>País:</b>	Uruguay		
<b>Número del Proyecto:</b>	TC0103000		
<b>Beneficiario/ Organismo Ejecutor:</b>	CEPRE-OPP (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado; Oficina de Planeamiento y Presupuesto)		
<b>Costo Estimado y Plan de Financiamiento:</b>	<b>FOMIN – Facilidad I</b>	US\$	1.300.000
	Contrapartida Local	US\$	<u>865.000</u>
	<b>TOTAL</b>	US\$	<b>2.165.000</b>
<b>Fecha de la Solicitud:</b>	Diciembre 2000		

### II. ANTECEDENTES

- 2.1 Durante los últimos cinco años el Gobierno, a través del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), ha trabajado activamente en procesos de modernización de su gestión en siete grandes áreas: (i) reestructuración administrativa; (ii) reinserción laboral y empresarial para funcionarios afectados; (iii) modernización de la administración fiscal; (iv) evaluación de la gestión pública, rendición de cuentas y presupuesto por resultados; (v) revisión de regulaciones y precios públicos con modificación del marco normativo (primera etapa); (vi) modernización de las compras y contrataciones estatales (primera etapa); (vii) acercamiento de la Administración Pública al ciudadano y empresa a través del Programa de Mejora de la Calidad en la Atención al Usuario. La ejecución de las acciones en esas áreas ha logrado importantes éxitos en la reestructuración interna de las entidades y programas pilotos de mejora de procesos en algunos organismos. El proceso de reforma implica modificar el funcionamiento del Estado hacia un modelo de gestión por resultados, en donde el gobierno articula la asignación de recursos a los procesos y los usuarios, y se concentra en los aspectos de definición de políticas, marcos normativos y de supervisión, buscando tener como foco de atención al ciudadano, ya se trate de personas individuales o de organizaciones públicas y privadas. Las reformas abordadas fueron desarrolladas integrando la percepción de los jerarcas públicos, usuarios, empresarios y consumidores.
- 2.2 En el marco de este proceso, se ha comenzado a trabajar el área vinculada con el relacionamiento entre la Administración y el sector privado, entendiendo que esta relación no siempre se traduce en valor agregado para el usuario y que implica costos

(costos explícitos y costos de transacción) que afectan la competitividad. En este sentido, se han identificado tres áreas fundamentales de trabajo. La primera se vincula con la necesidad de racionalizar procesos y regulaciones administrativas clave en el relacionamiento Administración Central – empresarios. La segunda se refiere a la revisión, modificación y modernización de las regulaciones que impone el Estado en los mercados, así como los precios y tasas pagados por distintos tipos de trámites y servicios a los usuarios y a la mejora de la calidad del marco regulatorio. La tercera se concentra en el proceso de compras y adquisiciones del Estado a los efectos de que el mismo estimule la competencia, suprima las barreras a la entrada de proveedores y facilite el relacionamiento de éstos con el Estado.

- 2.3 En relación con los distintos trámites que debe realizar la empresa, se han destacado los siguientes aspectos: (i) no existe un canal único a través del cual el empresario y la empresa puedan informarse sobre los distintos trámites a realizar para el desarrollo de una determinada actividad productiva; (ii) los distintos trámites tienen un costo ya sea bajo la reforma de costo transaccional o bajo la forma de precio o tasa, afectando la viabilidad y competitividad de la actividad productiva vinculada; (iii) no existe un canal de comunicación permanente y fluido que permita captar la percepción empresarial sobre los distintos servicios y trámites asociados y contar al respecto con un sistema de información actualizado que posibilite una mayor inserción privada en la función pública. Se impone entonces la necesidad de racionalizar procesos y regulaciones administrativas clave en el relacionamiento Administración Central – empresarios, a los efectos de lograr economías de tiempo y de dinero.
- 2.4 En relación con las regulaciones de los mercados, se aprecia que las mismas tienen impactos sobre los costos empresariales que no siempre se justifican en términos de pertinencia, lo que afecta la competencia entre particulares y la competitividad país. Entre 1995-2000, se realizó un inventario de todas las intervenciones de la Administración Central sobre los mercados y se evaluó la conveniencia de las regulaciones desde el punto de vista social, clasificando las mismas en aquellas a suprimir, a modificar y a mantener. Finalmente, se comenzó el proceso de racionalización mediante la supresión o modificación de 45 regulaciones por Decreto y elevando a la Asamblea General, junto con el proyecto de Ley de Presupuesto 2000-2004, un paquete de 18 regulaciones adicionales con rango legal a suprimir o modificar. En el marco de este proyecto se pretende abordar el complemento indispensable de las acciones descritas; analizar el impacto en los costos empresariales, realizando un análisis costo-efectividad de las regulaciones; y modificar aquellas que impliquen la introducción de “fallos del Gobierno”.
- 2.5 En relación con el sistema de adquisiciones del Estado, la relevancia de las adquisiciones y contrataciones de servicios del Estado implican aproximadamente el 10% del PIB. Entre los principales problemas identificados se destacan: (i) necesidad de una mayor transparencia sobre las demandas del Estado para el sector privado, eventualmente proveedor, ya que los mecanismos de consulta para conocer los requerimientos del sector público son limitados; (ii) necesidad de crear un ámbito de mayor competencia, facilitando el acceso a la entrada de proveedores de pequeño y mediano porte; (iii) elevados costos de “obtención de información” por parte del sector privado;

(iv) atraso tecnológico en la gestión de compras hacia el sector proveedor; (v) procesos y procedimientos poco ágiles; y (vi) falta de coordinación entre la gestión de compras y la gestión financiera que permita lograr una mejor oportunidad en los pagos a proveedores. Es de destacar que los proveedores y el sector privado en general tienen una percepción negativa sobre los procesos de compras del Estado, en parte originados en la falta de competencia y en la existencia de barreras a la entrada. Se espera que el Proyecto facilite la instauración de un mecanismo de contrataciones ágil y oportuno, que ahorre tiempo al sector privado e inhiba discrecionalidad, facilitando la participación del sector empresarial en el proceso de compras del Gobierno.

### **III. BENEFICIARIOS**

- 3.1 El principal beneficiario del proyecto es el sector privado. Los principales beneficios del programa para el sector privado están vinculados a: (a) contar con procesos y procedimientos administrativos vinculados con trámites de la empresa con la Administración más ágiles, rápidos y de menor costo, incluyendo la instalación de una Ventanilla Única; (b) aumentar la competitividad de la actividad productiva nacional a través de la racionalización de las regulaciones; (c) ampliar las posibilidades de participar en los procesos de contrataciones del Estado a través del nuevo Sistema de Información y Gestión de las Compras Estatales permitiendo obtener desde cualquier punto del país información sobre las licitaciones, simplificando los requisitos para su registro como proveedores y disminuyendo en general los costos de transacción en sus relaciones con el Estado. Para la sociedad en general, los componentes del programa tienden a mejorar la asignación de recursos y la competitividad.

### **IV. OBJETIVOS DEL PROYECTO, COMPONENTES Y ACTIVIDADES**

#### **A. Objetivos**

- 4.1 Los objetivos generales del proyecto son: (i) reducir el impacto de la Administración Central en los costos del sector privado a través de la racionalización en tiempos y costos de los trámites administrativos; y (ii) mejorar las condiciones de competencia y las condiciones de acceso de proveedores a través de la modernización de las regulaciones en los mercados y de la modernización del sistema de compras y contrataciones estatales.
- 4.2 Los objetivos específicos que persigue el proyecto son: (i) mejorar el acceso a los servicios y trámites de la Administración Central a través de la racionalización de procesos claves y de la implantación de una Ventanilla Única para el empresario; (ii) revisar y modificar las regulaciones que no estén fundamentadas en una adecuada relación costo/efectividad; (iii) adecuar los precios y tasas a los costos; (iv) consolidar el marco normativo e institucional en materia de regulaciones, precios y tasas; (v) simplificar al máximo los trámites y requisitos con miras a facilitar el acceso igualitario del conjunto del sector privado a las compras del Estado; (vi) implantar el sistema de información y difusión de compras del Estado y (vii) implementar un sistema piloto de comercio electrónico para las compras del Estado.

## **B. Componentes**

- 4.3 **Componente A: Reducir los costos y los tiempos de transacción del sector privado a través de la racionalización y modernización de trámites claves y de la implantación de una Ventanilla Unica para el Empresario.** Se mejorarán los procedimientos administrativos de la Administración Central vinculados con la actividad productiva a efectos de reducir los costos, explícitos e implícitos, vinculados con los trámites a realizar para abordar el desarrollo de diversas actividades productivas. Se revisarán y mejorarán procesos de relevancia en términos de: (i) la cobertura de población (cantidad de usuarios a quienes da respuesta el proceso); (ii) la relación costo-valor agregado para los usuarios, y (iii) el nivel de satisfacción de los usuarios. Además, se creará una Ventanilla Unica consistente en habilitar una vía de acceso presencial y electrónica para la realización de un conjunto de trámites vinculados con la actividad empresarial, como forma de disminuir los costos de transacción.
- 4.4 **Componente B. Reducir el impacto que las regulaciones en los mercados y los precios y tasas asociados tienen en los costos empresariales y en la competitividad.** Este componente implica habilitar una nueva modalidad de participación del sector privado en la actividad pública. En efecto, se trata de contar con un mecanismo de revisión de las regulaciones, precios y tasas existentes y de análisis de los que se vaya a proponer, que cuente con la visión del sector empresarial, en aras de que las decisiones que se tomen al respecto incorporen el objetivo de lograr un menor impacto en los costos empresariales y una mayor competitividad. El programa comprende el financiamiento de: (i) la identificación del subconjunto de regulaciones que, según las empresas pertenecientes a los sectores de bienes transables, afectan en mayor medida la competitividad externa de las mismas; (ii) la cuantificación de los costos directos (precios y tasas que debe pagar al Estado) e indirectos (tiempos y recursos asignados por las empresas al cumplimiento de la regulación) que implican las mismas; (iii) la identificación de propuestas de racionalización de las regulaciones que afectan la competitividad externa de las empresas, incluyendo modificaciones de las intervenciones del Estado sobre los mercados, así como la simplificación de las formas que las mismas tienen; y (iv) metodología de análisis de impacto de las regulaciones de la Administración en los mercados y en la competitividad.
- 4.5 **Componente C. Mejorar la transparencia, la competencia y la ampliación de las oportunidades de pequeños, medianos y grandes proveedores a través de la modernización del Sistema de Adquisiciones Estatales.** Este tercer componente del programa consiste en:
- a. Completar el **desarrollo e implantar el Sistema de Información y Compras y Contrataciones Estatales**, ya con un importante grado de avance, en los siguientes módulos: (i) divulgación de las intenciones de compra de los organismos por Internet; (ii) acceso electrónico a adjudicaciones de licitaciones y compras directas; (iii) normativa que rige el sistema; (iv) gestión de estadísticas y evaluación; (v) catalogación de bienes para organizar la información de precios y cantidades adquiridas; (vi) programas anuales de adquisiciones para una mejor planificación de

los proveedores; (vii) foros temáticos para intercambio de opiniones entre los usuarios del sistema; y (viii) línea de quejas y atención a reclamos formales.

- b. **Simplificación de procesos y procedimientos vinculados a la relación proveedor-Administración.** Se financiaría: (i) la revisión de los requisitos más frecuentemente utilizados en las compras del Estado; (ii) la racionalización y simplificación de los procedimientos; (iii) la preparación de planes de reingeniería de procesos, incentivos y capacitación de recursos humanos de las instituciones participantes e intercambios de experiencias.

- 4.6 **Sistema Electrónico de Transacciones de Bienes y Servicios Adquiridos por el Estado en los Mercados.** Este componente desarrollará e implantará un sistema de transacciones que permita colocar “on line” las demandas del Estado y recibir las ofertas del sector privado. El programa financiaría el desarrollo de los sistemas de base para una mesa de precios para compras directas con posibilidad de competencia de cotizaciones en las cuales los proveedores y contratistas podrán presentar desde su oficina, ante cualquier Unidad Ejecutora, sus propuestas técnicas y económicas y dar seguimiento a todo el proceso hasta su culminación.

## **V. COSTO FINANCIAMIENTO Y TIEMPO DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO**

- 5.1 El costo total del Programa sería de US\$2.165.000, para lo cual el FOMIN aportaría US\$1.300.000. Aunque este monto es aún tentativo, se estima que la contribución del FOMIN estará orientada fundamentalmente a: (i) consultorías especializadas para propuestas técnicas para instrumentar los distintos componentes; (ii) consultorías para apoyar el montaje de los sistemas informáticos; y (iii) capacitación de los recursos humanos a cargo de los procesos mejorados. El tiempo de ejecución del programa se estima en 36 meses.

## **VI. ENTIDAD EJECUTORA**

- 6.1 El proyecto se ejecutaría a través de la Unidad de Coordinación General del CEPRE, creada por Decreto 53/00 del 10 de febrero de 2000. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay viene avanzando en los últimos años en un profundo proceso de reforma y modernización de la Administración Pública. A partir de la ley del Presupuesto Quinquenal 1995-2000, se inició formalmente el proceso de modernización de la Administración Pública. En 1995 el Decreto No. 140/995 creó la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado, adscrita a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dicha Comisión, integrada por representantes de todos los ministerios y delegados de los trabajadores y de las empresas privadas, asume la responsabilidad de: (i) asesorar al Poder Ejecutivo en la adopción de medidas que propicien la Reforma Administrativa del Estado y propendan a la modernización integral de la Administración Pública y (ii) efectuar propuestas de reforma que concurran a modificar la intervención del Estado en la economía y la sociedad, introduciendo elementos que tiendan a optimizar su participación en los mercados en que actúa y en la prestación de los servicios. Luego, el Artículo 703 de la Ley 16.736 del 5 de enero de 1995, crea el Comité Ejecutivo para la

Reforma del Estado (CEPRE), con el cometido de implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto”.

## VII. RESULTADOS ESPERADOS Y JUSTIFICACION

- 7.1 En primer lugar, el sector privado se verá favorecido por la simplificación de muchos de los procedimientos administrativos que debe realizar en el desarrollo de su actividad productiva. En segundo lugar, la supresión o adecuación de regulaciones a los mercados, así como la revisión de precios y tasas cobrados, reducirán el impacto en los costos de la empresa y brindarán mejores condiciones de competencia. En relación con el proceso de compras y contrataciones estatales, el sector se verá favorecido por un acceso sin barreras a la entrada, más simple, ágil, transparente y con pago oportuno a las contrataciones y adquisiciones que efectúa el Estado uruguayo. Desde el punto de vista del Estado, se logrará una gestión más eficiente y una utilización más racional de los recursos, contribuyendo a concentrar la actividad estatal en aquellas áreas donde ésta sea necesaria, y, consecuentemente, a dimensionar el tamaño del Estado.

## VIII. TEMAS CLAVE

- 8.1 Los temas clave para la presente operación son dos: (i) asegurar una adecuada participación del sector privado en los mecanismos de ejecución; y (ii) buscar que aquellas actividades que puedan ser ejecutadas directamente por el sector privado, tal como la administración operativa e informática de los nuevos sistemas de compras y adquisiciones, sean administradas técnica y operativamente por éste. Con respecto al primer tema, el CEPRE cuenta con un Consejo Asesor con participación del sector privado (Comisión Sectorial), el cual estaría encargado de la supervisión de las actividades del Programa. Con respecto al segundo tema, se avanzaría en la contratación con terceros siguiendo el ejemplo de otros países de la región, que han tercerizado con empresas privadas la administración de los sistemas de compras y adquisiciones.

## IX. RECOMENDACIONES DE LA REPRESENTACIÓN EN EL PAÍS Y DE LAS UNIDADES AUSPICIENTES EN LOS DEPARTAMENTOS OPERATIVOS

- 9.1 A efectos de contribuir a un crecimiento sostenido en un contexto de estabilidad macroeconómica, la estrategia del Banco en el país se orienta, entre otros objetivos, a apoyar iniciativas que aumenten la **competitividad de la producción nacional en el ámbito regional e internacional y promuevan la inversión privada** sobre la base de una producción sustentada en sus ventajas comparativas y en la incorporación de tecnología moderna con vistas a crear condiciones de sana competencia que permitan una mayor inserción en los mercados regionales e internacionales. Un segundo objetivo de la estrategia consiste en apoyar la profundización del proceso de **transformación y modernización del Estado y la introducción de mejoras en la gobernabilidad** para reducir su peso en la economía; aumentar su eficiencia; racionalizar y focalizar su intervención; y disminuir su incidencia en la producción nacional de bienes y servicios.

- 9.2 Con base en lo expuesto anteriormente, el Programa contribuirá sustantivamente a la mejora de la competitividad del sector privado y a una relación más armónica y equilibrada entre el sector público y privado, no solo a través de una menor presión fiscal sino también por intermedio de una menor intervención regulatoria. El Programa se desarrollará en forma articulada con otras acciones que el Banco apoya (UR-0130) en beneficio de una racionalización de la gestión pública y una reducción de los costos privados de producción.

#### **X. TIEMPO ESTIMADO DE PREPARACIÓN Y ANÁLISIS DEL PROYECTO**

- 10.1 El CEPRE, con el concurso de consultorías especializadas internacionales, ha avanzado significativamente en la definición y especificación de los tres componentes del proyecto, por lo que se estima que la preparación podría finalizarse antes del mes de mayo del presente año.

Preparado por: \_\_\_\_\_ Aprobado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_