



SECTOR: Público

GRUPO: Modernización Administrativa

**NOMBRE: Aportes para la definición de
Lineamientos Programáticos en
Modernización Administrativa**

Nota: el presente es un trabajo académico que representa la opinión de sus autores; la Fundación Wilson Ferreira Aldunate no asume posición al respecto aunque fomenta su publicación y distribución como aporte al debate nacional y a la búsqueda de consensos y acuerdos entre todas las fuerzas políticas.

MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INDICE

- I. Introducción
- II. Anteriores y limitados procedimientos de modernización
- III. Problemas y propuestas
 - 1. Diseño del Sector Público
 - 2. Regulaciones de las actividades económicas y sociales
 - 3. Modernización y racionalización administrativa
 - 4. Recursos Humanos
 - 5. Sistemas de evaluación de la gestión de los organismos
 - 6. Sistemas de control
 - 7. Organismos con autonomía del Poder Ejecutivo
 - 8. Organismos públicos de derecho privado.
- IV. Estrategias sugeridas

I. INTRODUCCIÓN

La Modernización de la Administración Pública, también denominada Reforma del Estado o Transformación Democrática del Estado, refiere a la Administración Pública necesaria para el tipo de sociedad que se quiere tener, la cual debe hacer centro en el destinatario, sea usuario o beneficiario, de la actividad estatal y actuar en base a criterios de eficacia y eficiencia.

Concebimos al Uruguay como una sociedad políticamente plural, liberal y solidaria, con una economía de mercado, competitiva, abierta, orientada y regulada por el Estado – en lo que sea necesario - de acuerdo con políticas públicas adecuadas al servicio de la sociedad. Entre otras, son funciones básicas del Estado la formulación y control de las reglas, la producción de bienes públicos, la consideración de las fallas del mercado y, en especial, la protección de los débiles y la adecuada distribución del ingreso. Debe haber un adecuado equilibrio entre lo público y lo privado en el marco del respeto a los derechos de las personas.

La definición de Uruguay como una “comunidad espiritual”, al decir de Wilson Ferreira Aldunate, resalta la necesidad de integrar a todos sus miembros a los bienes y servicios que el Uruguay puede ofrecer. No es justo que haya sectores de conciudadanos marginados del bienestar posible, generalmente debido a las circunstancias de su nacimiento. Es necesario integrarlos para el funcionamiento armónico de la sociedad uruguaya.

Como dijera el inolvidable Wilson Ferreira en su Discurso de la Explanada: “*Si nosotros no somos capaces de asegurarle una vida digna y decorosa a tres millones de orientales, lo dije una vez y lo repito hoy, somos unos criminales...*”

El Uruguay supo ser pionero en materia de derechos y libertades políticas, de políticas sociales y de derechos civiles de la mujer.

Sin embargo, la baja tasa secular de crecimiento económico del país llevó en un siglo a que la situación de privilegio relativo en el concierto mundial pasará a un discreto término medio, mientras otros países aprovechaban mejor las posibilidades del progreso técnico, de la inversión y de los consensos políticos para alcanzar una situación económica y social de primer nivel.

Los problemas del Uruguay, y en especial, del sector público, son de larga data y de responsabilidad colectiva.

Como demostración leamos esta aseveración: "...el error de crear privilegios a favor del empleado público, haciendo del empleo una propiedad de la cual no puede despojarse sin una causa bastante grave como para dar mérito a un juicio. De esta manera las nulidades y las ineptitudes que sucesivamente se van injertando en la administración, continúan siempre en ella..."

¿Es un problema actual?. Pertenece a José Pedro Varela, en "De nuestro estado actual y sus causas", primer tomo de "La Legislación Escolar". Es de 1876.

La evolución de la Administración Pública en el mundo se puede plantear en forma esquemática así:

Primero. El Estado Patrimonialista (reflejado en la frase monárquica "L'Etat c'est moi").

Segundo. El Estado Burocrático (el modelo de Max Weber, que se comenzó a aplicar en Uruguay a principios del siglo XX).

Tercero. El Estado Profesional Moderno.

La Administración Pública evoluciona lentamente en el Uruguay hacia su modernización pero aún pesan fuertemente sobre él elementos de tipo patrimonialista y de tipo burocrático. El uso discrecional de la cosa pública en beneficio de intereses sectoriales (sean grupos de presión, funcionarios, maquinarias partidarias) ha sido un gran obstáculo a la mejora y profesionalización de la gestión del sector público. Y ello ha dependido en mucho de la evolución de la cultura política y conciencia ciudadana.

La burocratización, entendida como el mantenimiento de culturas arcaicas y procedimientos de trabajo lentos y anacrónicos y, a veces, innecesarios, también ha sido un problema.

Ha habido cambios en la Administración Pública desde el retorno de la democracia. No es posible no reconocerlos. Pero han sido insuficientes y lentos para un país necesitado de ellos.

Sería torpe, además de injusto, asignarle la culpa a un partido o a un grupo social. Ojalá fuera así, porque sería mucho más fácil la solución. La actual gestión de la Universidad de la República, de la Intendencia Municipal de Montevideo o de muchos otros organismos públicos, antes y ahora, evidencia la necesidad de un vigoroso esfuerzo conjunto de la mayor parte de los actores políticos y sociales para modernizar la gestión estatal.

Se trata de un problema complejo, multifacético, multidisciplinario y que es, como todos los temas basados en el capital humano de las organizaciones, de largo plazo. Es un problema político, económico, técnico, normativo, cultural, histórico y social.

No se trata sólo de aprobar normas sino que ellas se cumplan. Los recursos asignados deben guardar relación con los objetivos a cumplir, error que ha sido habitual en estas temáticas.

Es necesario contar con un diseño eficiente de un conjunto de políticas y de acciones, entre las cuales se resaltan adecuados sistemas de evaluación y control y de incentivos y desincentivos, necesarios para que las propuestas de mejora fructifiquen y se consoliden. Es necesaria la actualización tecnológica permanente, la innovación en la gestión y la excelencia en la atención al usuario.

La Modernización de la Administración Pública o la Reforma del Estado, como se quiera llamar, es necesaria. Hay una brecha importante entre los roles y políticas que debe cumplir el Estado y su capacidad de ejecución. De poco sirve aprobar normas que no se pueden implementar o que, debido a una pobre implementación, se implementan mal y en forma tardía.

La implementación de políticas que disponen las autoridades políticas depende, en forma importante, de la organización a cuyo frente están.

Los puestos de definición de políticas y objetivos deben ser ocupados por aquellos que han sido elegidos por la ciudadanía para dirigir los destinos de la Nación en función de sus plataformas programáticas y por sus representantes. La gestión cotidiana para ejecutar esas políticas debe ser realizada por funcionarios permanentes, ajenos a lo partidario, tal como establece la Constitución de la República: *“Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política.”* Se necesita un eficiente y profesional servicio civil de carrera para gestionar las políticas. Si no se cuenta con él, habrá que tomar medidas heroicas pero transitorias. Se requiere una Administración moderna y eficiente.

Entendemos por Modernización de la Administración Pública un proceso de largo plazo, planificado y concebido como política colectiva de definición de límites del sector público y transformación profunda de su gestión mediante la reestructura de sus organizaciones, el rediseño de sus procedimientos, la tecnificación de sus medios de producción, la profesionalización de su administración, la adecuación cuantitativa y cualitativa de sus recursos humanos, la generación de sistemas de control y evaluación, la implantación de incentivos y desincentivos y el cambio de su cultura organizacional, redefiniendo al funcionario como servidor público, sujeto al control de los usuarios de sus servicios.

Se requiere una visión global y estratégica de la transformación necesaria. No hay sustituto para una reforma integral.

II. ANTERIORES Y LIMITADOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN

La transformación de la Administración Pública no comenzó con el actual Gobierno ni se está refundando o reinventando el Estado. No hay magia ni atajos al paraíso. El análisis objetivo de los hechos lo evidencia.

El primer proyecto de transformación del Sector Público uruguayo fue realizado por la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), principalmente durante los años 1963 a 1966, y su Proyecto no fue ejecutado pero varias de sus ideas fueron incorporadas a la Constitución de la República en 1967. Es de recordar la participación y el apoyo dado a la CIDE por el entonces Ministro de Ganadería y Agricultura Wilson Ferreira Aldunate.

El breve período de gobierno del Presidente Gral. Oscar Gestido y de su sucesor Jorge Pacheco Areco, así como siguiente de Juan Bordaberry, envueltos en una profunda crisis, poco aportaron a la transformación estatal.

La dictadura militar resultó incompetente para la construcción de una Nueva Administración, como pretendió y su paso no reportó progresos sino dolor.

En el primer período del Dr. Julio Sanguinetti (1985-1989) se encaró el tema de los funcionarios restituidos, recreó la Oficina Nacional del Servicio Civil, creó el frustrado Cuerpo de Altos Ejecutivos y poco más.

En el período del Dr. Luis Alberto Lacalle (1990-1994) se encaró el tema a través del GARE (Grupo Asesor de Reforma del Estado) y de un proyecto del PNUD, el PRO.NA.DE. (Programa Nacional de Desburocratización).

En este período se concretó la exitosa transformación de la Administración Nacional de Puertos, la mejora de gestión de UTE y de ANTEL, el TOCAF, el Decreto 500, la simplificación y supresión de trámites, la sustitución de expedientes por formularios, la Unidad de Historia Laboral de los trabajadores, la reestructuración y eliminación de cargos de particular confianza, el pionero Programa de Formación Gerencial del Sector Público, etc.

Los siguientes dos períodos (1995-2004), de los Dres. Julio Sanguinetti y Jorge Batlle, encararon el tema a través del CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) de cuya actividad quedaron más normas que resultados concretos y permanentes. En particular dejaron una precarización de los puestos de trabajo públicos que fue revertida por el Gobierno actual, de la misma forma que ello sucedió en anteriores ocasiones.

En el actual período de gobierno (2005-2009) se bautizó la Reforma del Estado como “la madre de todas las reformas” y se enunció que su aplicación llevaría varios períodos de gobierno. Los hechos evidenciaron que los varios períodos serían necesarios pero caso más por lo lento de los cambios que por lo profundo porque hasta ahora no se han visto resultados relevantes.

Lamentablemente se ha constatado una discriminación por simpatías políticas, la cual no debería suceder nunca y perjudica gravemente la necesaria creación de servicios de carrera.

Esta breve reseña obliga a concluir que es difícil que se concreten grandes resultados, en tiempos razonables, si no hay grandes acuerdos políticos y sociales para la transformación de la administración pública y su perdurabilidad.

III. PROBLEMAS Y PROPUESTAS

La Modernización de la Administración Pública abarca diversos aspectos interrelacionados que conviene distinguir para facilitar su análisis.

Previamente se señalan algunos lineamientos estratégicos:

- el sector público al servicio de la sociedad y la gente y ello debe ser el patrón de evaluación de la actuación de los organismos públicos y sus funcionarios
- la descentralización, funcional y territorial, cerca de la gente, lo más amplia posible compatible con las economías de escala
- la participación social y la delegación de actividades a organizaciones civiles
- reglas de juego adecuadas, lo que implica también desregulación en algunas áreas y mejores regulaciones en otras
- desmonopolización de las actividades que no justifiquen tal condición, (evidenciando sus posibles beneficios con el ejemplo de los puertos y la telefonía celular y sus posibles perjuicios, cuando se hace mal, con el ejemplo de la aviación comercial o de la actividad hotelera)
- la mayor transparencia en la cosa pública
- la promoción de ámbitos de contralor y participación ciudadana
- la evaluación permanente de la aplicación de las políticas y de la gestión y su rectificación si corresponde
- la profesionalización de la gestión pública.

Estos lineamientos estratégicos nutren las soluciones y estrategias propuestas.

III.1. Diseño del sector público

III.1.1. Los límites

Lo primero es definir los límites de las actividades que realiza el sector público y el sector privado. Es en esa frontera donde se generan ásperas discusiones políticas y se enfrentan fuertes intereses particulares con los intereses generales de la sociedad.

Definidas las actividades estatales, el qué debe hacer el Estado, la cuestión será el cómo debe hacerlos, para que sean eficaces y también eficientes, ya que se asignarán recursos que pertenecen a la gente.

Las actividades que el sector público ha desarrollado en el Uruguay son de tres tipos:

- primero, las actividades que sólo puede desarrollar el Estado como ser legislación, defensa nacional, seguridad pública, relaciones exteriores, recaudación tributaria, justicia, medio ambiente, protección social, etc. La discusión sobre estas actividades no es sobre su pertinencia sino en cómo hacerlas más eficientes.

- segundo, las actividades que puede desarrollar o no el sector público, en régimen de monopolio o de competencia, las que se caracterizan por la diversidad de soluciones que hay en los demás países; en el Uruguay el principal ejemplo pero no el único son las empresas públicas, las que siempre han sido un número muy reducido respecto a las de otros países. Sobre estas actividades hay una áspera discusión política y ejemplos positivos, como el de la reforma portuaria o los teléfonos celulares y ejemplos negativos como el de la aviación.

- las actividades que puede desarrollar el sector privado en régimen de competencia y que no hay un beneficio social que justifique lo haga el sector público (por ejemplo, omnibuses u hoteles)

Lineamientos:

- lo que debe hacer el Estado porque es propio de él, debe hacerlo en forma eficaz pero también eficiente

- lo que no debe hacer el Estado ya que el sector privado empresarial lo puede realizar en régimen de competencia o lo pueden hacer organizaciones sociales, es conveniente que no lo haga

- lo que es discutible si lo debe hacer el Estado o no, por haber razones válidas en uno u otro sentido, deberá analizarse, identificar los hechos y las consecuencias en cada caso y propender a consensos o concesiones recíprocas que aseguren la permanencia de la política a aplicar. En todos los casos en que el Estado realice la actividad deberán estar identificados los costos y asegurado el control social directo de la misma.

III.1.2. El cómo se realizan sus actividades

Las actividades del sector público pueden organizarse y realizarse de diversas formas:

- pueden hacerse directamente mediante funcionarios públicos

- pueden hacerse directamente pero combinando el esfuerzo de funcionarios con la contratación de insumos provenientes del sector privado, pero manteniendo la responsabilidad de la producción en manos públicas (las compras estatales son un ejemplo claro de contratación de insumos pero hay que señalar el caso especial de las privatizaciones periféricas las cuales se realizan a veces para aprovechar la especialización productiva y a veces para ahorrar recursos precarizando fuentes de trabajo)

- contratando su realización por parte de empresas privadas, responsables de la producción de los servicios (el ejemplo típico es la concesión)

- encomendando su realización a organismos públicos no estatales o a empresas privadas propiedad total o mayoritaria de empresas públicas

- además, en forma complementaria a actividades principales de organismos públicos, se constatan participaciones minoritarias en empresas mixtas y participaciones en empresas del exterior

Lineamientos:

- la contratación de insumos por razones de especialización es conveniente para la sociedad en su conjunto, por lo que se requieren ágiles y eficientes procedimientos de contratación estatal
- la contratación con empresas especializadas la realización de servicios públicos o de interés público es conveniente en muchos casos, si los controles son adecuados y en ellos debe participar el usuario
- encomendar actividades de interés público a organismos paraestatales se ha demostrado conveniente si ellos se administran bien y para ello es necesaria la participación en sus decisiones de aquellos que pagan sus servicios, además del necesario control estatal.
- se ha hecho un uso inadecuado y excesivo de las empresas privadas propiedad del Estado, malogrando un instrumento que puede ser útil; habrá que evaluar el funcionamiento de cada una y asegurar la transparencia de su gestión y la participación social en su control
- la participación, muchas veces minoritaria y muchas veces a pérdida, en empresas que cumplen su actividad en el exterior, no es una actividad adecuada para el Estado, el cual debe concentrarse en ofrecer buenos servicios a los habitantes de su territorio.
- ver el documento de Figueroa

III.1.3. El diseño orgánico del sector público

El crecimiento del sector público no suele ser consecuencia de un diseño general, racional y armónico del mismo sino fruto de la agregación de organismos y cometidos. Lo cual lleva a la superposición y duplicación de esfuerzos (un ejemplo claro son las oficinas de apoyo a las PYME).

Un caso especial de necesidad de definir claramente el rol de los organismos es de aquellos que tienen cometidos horizontales (transversales) como ser las tradicionales Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Oficina Nacional del Servicio Civil así como otros creados posteriormente como la AGESIC.

Lineamientos:

- debe eliminarse la superposición de organismos y actividades mediante la simplificación y rediseño del organigrama público para evitar duplicaciones y reagrupar por afinidad de cometidos, ahorrando recursos escasos, pudiendo así mejorar y simplificar los procedimientos de coordinación y evaluación
- la complejidad creciente de la forma de producir bienes y servicios y gerenciar sus recursos humanos y materiales, hace conveniente la existencia y fortalecimiento de organismos cuya actividad es horizontal como ser Planeamiento, Presupuesto, Recursos Humanos, Informática, los que deben estar al servicio de los organismos públicos y justificarse por sus resultados
- deben analizarse las actividades donde no existen economías de escala por efectuarse en forma centralizada y propender a su descentralización y ubicación cerca de la gente

III.1.4. Los monopolios

Los monopolios no son ni buenos ni malos en sí mismos. Pueden ser inadecuados a la realidad y ello los suele llevar a ser ineficientes. Todos consideran razonable el monopolio de la fuerza pública o de la justicia o de la capacidad legislativa, por ejemplo. Todos consideran razonable que la provisión de los bienes y servicios privados comunes se haga en régimen de competencia. Pero existe un límite razonable entre lo público y lo privado. Y, en ciertos casos, se plantea que determinadas actividades productivas se efectúen en régimen de monopolio por parte del sector público cuando podrían hacerse en régimen de competencia.

En todos los casos la existencia de tal monopolio debe justificarse en función del beneficio que depara a la sociedad y no en base a intereses sectoriales o costumbres. Es posible que haya razones para que exista tal exclusividad (la actividad puede ser un “monopolio natural” como suele suceder con las redes físicas, puede ser una excesiva concentración de poder, puede haber razones estratégicas u ópticas de largo plazo, etc.) pero nunca debe dejar de existir una justificación para ello y por tanto sólo el estudio desapasionado de los hechos debe fundamentar los monopolios públicos, a pesar de las presiones de los grupos de interés o de las corporaciones.

Lineamientos:

- la provisión de bienes privados debe organizarse en base a mercados competitivos
- en general, no debe haber monopolios estatales para la provisión de bienes privados y, de mantenerse los actuales, deben estar sólidamente justificados en base a información transparente
- en algunos casos puede resultar conveniente o necesario el monopolio público (por ejemplo, una red de distribución física que es “monopolio natural”) pero en tal caso debe haber regulaciones claras, información suficiente y fuerte control por parte del Gobierno y de los usuarios, para evitar sobrecostos por ineficiencia o “captura” del monopolio por parte de intereses corporativos

III.1.5. La descentralización

El área metropolitana concentra la mitad de la población. El proceso de macrocefalia de la Capital también se dio en el sector público que concentró en ella la totalidad de las cabezas de los organismos públicos no departamentales.

El centralismo del sector público llevó progresivamente a empobrecer la cantidad y calidad de servicios en los departamentos del Interior y reforzó la tendencia centralista y generó otra tendencia, la de la uniformización de las soluciones a pesar de la diferencia en los problemas regionales. La lejanía de los usuarios respecto a los decisores de los servicios públicos debilitó el control directo de la ciudadanía.

Lineamientos:

- debe tenderse a la descentralización de las actividades estatales, acercando tanto sus decisiones como sus servicios a la gente (véase al respecto el Capítulo sobre Descentralización)

III.2. Regulaciones de las actividades económicas y sociales

III.2.1. La desregulación

Se suele señalar que debe haber más desregulación de la actividad económica. Esa aseveración es sólo parcialmente correcta. La creciente complejidad de la forma de producir los bienes y servicios lleva a que haya cada vez más regulaciones, muchas de las cuales no eran necesarias hace un siglo (por ejemplo, las regulaciones medioambientales).

La cuestión es que las regulaciones sean útiles y adecuadas. Habrá que suprimir o corregir regulaciones ineficientes y quizás generar nuevas regulaciones más correctas que las vigentes.

Es un tema de extraordinaria importancia. Buena parte del escaso crecimiento económico del Uruguay durante los últimos cien años se debe a regulaciones erróneas, las más de las veces meramente voluntaristas.

Lineamientos:

- los trámites para instalación y para operación de empresas deben ser lo más simples y unificados posibles
- deben analizarse periódicamente todas las regulaciones económicas para simplificarlas o eliminarlas si corresponde, o mejorarlas para que sus efectos sean positivos
- para ello deberán efectuarse los estudios e investigaciones correspondientes en forma mancomunada por los sectores interesados, la academia universitaria y los representantes de los partidos políticos y del gobierno
- con una parte, por cierto pequeña, de las economías de caja resultantes de las desregulaciones y simplificaciones se conformará un Fondo para financiar los nuevos estudios que sean requeridos

III.2.2. Unidades Regulatoras

En algunas actividades estratégicas o de gran importancia económica es conveniente y muchas veces necesario que haya Unidades Regulatoras de las mismas, independientes de los productores, públicos o privados, que gestionen las regulaciones de esos sectores con una óptica de largo plazo no sujeta a los vaivenes políticos. Ejemplos de estos sectores son comunicaciones y energía.

Lineamientos:

- es conveniente que las regulaciones de sectores productivos estratégicos se encuentren a cargo de Unidades especializadas, que actúen con independencia técnica y aseguren el cumplimiento de reglas de juego eficientes y equitativas

- es necesario separar las actividades de control de las de diseño y ejecución de las políticas y de las de producción. Por ejemplo: una Unidad Reguladora del Transporte y Logística, independiente del Poder Ejecutivo, dejando en el MTOP la función de diseño y ejecución de la política nacional de transporte.
- las Unidades Reguladoras realizarán periódicamente de “rendición de resultados” con participación de operadores, asociaciones de usuarios/clientes, periodistas, etc., en donde rindan cuentas a la ciudadanía en general del estado de situación actual de los mercados que regulan y las perspectivas de futuro inmediato, así como del presupuesto que tienen asignado y el uso eficiente del mismo. Esto daría una mayor legitimidad a estos organismos, además de fortalecer su autoridad técnica frente a los operadores del mercado.

III.3. Modernización y racionalización administrativas

III.3.1. Gobierno electrónico

Las organizaciones, públicas o privadas, buscan conseguir sus fines y metas, mediante la combinación de recursos humanos y materiales, de acuerdo con determinados procedimientos de trabajo (función de producción) en el marco de una estructura y una cultura organizativa.

En el Siglo XXI los procedimientos de trabajo son cada vez más informatizados y la tecnología permite superar el Gobierno de papel con el Gobierno electrónico, tarea que debe encararse como progreso técnico y, a la vez, como herramienta de cambio organizacional.

El intercambio electrónico de información entre ciudadanos y empresas con organismos públicos y entre las diferentes oficinas debe extenderse de la forma más amplia posible.

Se pueden y deben facilitar los trámites de empresas y ciudadanos, evitar errores y duplicaciones de información, reducir costos, mediante la conformación de bases de datos corporativas de amplio alcance insertas en sistemas de información de aplicación Nacional.

La mayor parte de los trámites se pueden hacer a través de las redes y los registros pueden unificarse a través de web services e interfaces directas entre organismos. La desconcentración de cobros y pagos en la década de los 90, la entrega de información en las oficinas por medios electrónicos, primero en soporte físico y luego por INTERNET señalaron el camino. El Portal del Estado y la página de Compras Estatales tuvieron un desarrollo limitado. En estos años se han efectuado tímidos y lentos avances en esa dirección. El ritmo del progreso tecnológico exige un empuje más vigoroso.

Lineamientos:

- a) Provisión de servicios para los ciudadanos y las empresas, en forma eficiente y con patrones de calidad en base a que todos los servicios posibles sean provistos en forma electrónica:

- tramitación y expedientes electrónicos (por ejemplo, envío de información a historia laboral) y notificación vía e-mail por medio de un registro único de usuarios de correo electrónico y sus direcciones en base de datos
- pagos en línea de la totalidad de tributos nacionales y departamentales a través de tarjeta de crédito, transferencia, imputación a la cuenta telefónica, etc. mediante la utilización de los diferentes portales de las oficinas del Estado
- prestaciones asociadas a situaciones de índole laboral (por ejemplo, el seguro por desempleo en línea)
- prestaciones asociadas a actividades empresariales (por ejemplo, universalización de la factura electrónica, desarrollo de una ventanilla electrónica completa de comercio exterior y un marketplace de exportaciones)
- prestaciones asociadas a denuncias en línea
- prestaciones asociadas a la enseñanza (por ejemplo, Inscripciones a enseñanza secundaria y terciaria en línea, educación en línea, actualización permanente, transferencia de tecnologías de producción, gestión y marketing a micro y pequeñas empresas)
- desarrollo a nivel de la salud (por ejemplo historia clínica y agenda médica electrónica)

b) accesibilidad asegurada

- consolidación de medidas que faciliten el acceso individual y comunitario a la banda ancha.
- dotar de banda ancha a la totalidad de los establecimiento educativos del país.
- facilitación del acceso a internet en las zonas rurales.
- promoción del desarrollo de infocentros, en complementariedad con los centros MEC, como centros de provisión de servicios
- censo de indicadores de cobertura digital de infocentros y cibercafés.
- aumento de la disponibilidad horaria de los centros MEC.
- determinación de un portal web asociado a un número telefónico subsidiario para consultas administrativas en el cual los ciudadanos puedan acceder a información sobre toda la administración.
- implementación de la normativa WAI (accesibilidad para personas con discapacidad) en todas las páginas web del Estado.

c) interoperabilidad y cooperación

- desarrollo de un programa de cooperación entre el gobierno central y los gobiernos departamentales para el desenvolvimiento de ciudades digitales.
- correspondencia entre las oficinas del Estado será de tipo electrónico, de forma de evitar la utilización de papel.
- requerimientos y órdenes de pago serán gestionados en forma electrónica.
- establecimiento de un servicio de notificación de cambio de "situaciones de vida" que determine que una notificación variará la información existente sobre el ciudadano en todas las oficinas del Estado (dirección, teléfono, estado civil, entre otras).

d) generación de un pacto de confidencialidad entre ciudadanos y el Estado.

- censo de activos de información y servicios de información que se posee en el Estado, así como mecanismos de seguridad de su tratamiento.

- mejoramiento de la seguridad de estructuras de información esenciales para el sector público
- avanzar en la consolidación de mecanismos de protección de datos personales.

e) transparencia

- equipamiento de las oficinas gubernamentales de forma de facilitar el acceso a la información pública en sistemas establecidos en las propias oficinas, de forma tal que la asistencia personalizada sea excepcional.
- avanzar en la consolidación de mecanismos de acceso a la información pública.
- obligatoriedad de presentación en línea de la rendición de cuentas de todos los organismos públicos

III.3.2. Eliminación y simplificación de trámites

Muchos trámites se han generado como fuente de ingresos parafiscales para la Administración y, muchas veces, de ingresos extrapresupuestales para sus funcionarios. También muchos trámites se han convertido en difíciles y costosos innecesariamente por no recibir el necesario análisis costo-beneficio y el estudio de la mejor forma de cumplirlo, en caso de ser necesario. El resultado es que hay trámites innecesarios que no aportan valor a la gestión, algunos de los cuales sólo se hacen por costumbre y otros por razones de recaudación.

Lineamientos:

- deben suprimirse los trámites innecesarios
- deben sustituirse los ingresos extrapresupuestales de los funcionarios que están asociados a los trámites ya que ello tiende a generar más trámites y costos asociados
- deben racionalizarse todos los trámites restantes y evaluarse diferentes procedimientos para realizarlos priorizando los electrónicos
- el procedimiento administrativo debe continuar la mejora que representó el Decreto 500/991, acompañarse a la evolución de los sistemas y tecnologías de información e incorporar las instancias orales para los actuales recursos de sustanciación escrita, abreviando sus plazos
- debe realizarse la normalización y documentación de los procedimientos administrativos de modo tal que permita disponer de información para establecer indicadores de gestión que aseguren un sustancial incremento de la eficiencia y eficacia y faciliten la consulta, el control interno y la auditoría de procesos.
- debe haber una Oficina o Programa (un apoyo técnico transitorio) que apoye a los organismos en sus esfuerzos de racionalización administrativa y que señale los trámites que se efectúan en forma innecesaria o ineficiente
- deben eliminarse las “colas” para atención al público mediante adecuados procedimientos de trabajo
- los procedimientos de trabajo deben guiarse por los parámetros de la mejora continua

III.3.3. Gestión de compras estatales

La gestión de las compras estatales comprende aproximadamente el 7% del Producto Bruto Interno y su costo es pagado por todos los ciudadanos. Su eficiencia y transparencia son ineludibles.

La primera gran mejora de su gestión fue la aprobación de las reformas del TOCAF en 1991. La segunda gran mejora fueron los portales de compra estatal que facilitan la gestión y el control. Aún quedan muchas tareas por hacer:

- deben crearse servicios centrales de asesoramiento puntual a organismos, de memoria de las mejores prácticas, de normalización de documentos y artículos habituales, de más compras centralizadas, de mejores controles posteriores, etc.(por ejemplo, estandarizar los requerimientos para la presentación de los llamados a licitación, a efectos de incentivar la competencia, facilitando la gestión a proveedores y eventuales oferentes).
- deben suprimirse trámites y exigencias innecesarias o sustituirse por procedimientos más eficientes (por ejemplo, eliminar las garantías previas de mantenimiento de oferta y sustituirlas por una multa, que sea título ejecutivo, equivalente al 20% de la oferta incumplida
- el Registro de Proveedores debe contener información negativa sobre incumplimientos y positiva sobre buenos proveedores, los que mejorarían su puntaje de evaluación de ofertas en función de su adecuado cumplimiento
- deben generarse procedimientos centralizados de compra de artículos comunes que fijen precios y calidades para los cuales se permita la compra directa a los organismos públicos, permitiendo atender mejor las adquisiciones de sus bienes y servicios específicos
- integración de Comisiones Asesoras de Adjudicaciones con funcionarios ajenos al organismo en los casos más importantes
- debe analizarse implantar la oralidad en el largo procedimiento administrativo actual cuando se presentan recursos administrativos ante el organismo.
- pueden impulsarse muchas otras medidas a estudiar conjuntamente con funcionarios y proveedores habituales en los primeros meses del nuevo Gobierno

III.3.4. Inmuebles estatales

A pesar de la transferencia de numerosos inmuebles estatales iniciada en los años 90, aún se mantiene la propiedad de numerosos predios rurales y urbanos que no se destinan a fines públicos, originando gastos a los contribuyentes y, a veces, privilegios para unos pocos.

Lineamientos:

- los inmuebles que no resultan necesarios para la actividad estatal deben venderse, donarse a entidades de promoción social o acondicionarlos, permitiendo la readjudicación de estos espacios físicos a otros fines que resulten necesarios.
- debe encargarse a una Unidad completar la identificación de todos los inmuebles y proceder a su liquidación

- debe modificarse la legislación para facilitar la liquidación de inmuebles estatales
- en forma simultánea debe modificarse la legislación para facilitar la escrituración de inmuebles que arrastran ineficiencias y demoras por trámites que corresponden a los organismos estatales

III. 4. Recursos humanos

Ninguna organización, pública o privada, puede ser superior a las personas que la integran y la sustentan. En un mundo cada vez más complejo, el punto es cada vez más crítico. Los organismos públicos deben gestionar sus recursos personales, su gente, con el concepto de inversión en capital humano, para poder cumplir con eficiencia sus cometidos, para brindar la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

Y la gestión debe basarse en los principios constitucionales que establecen que *“el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario”* y que *“los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política”*.

Es necesaria la mayor profesionalización de los recursos humanos en la función pública y a la vez es necesaria la flexibilidad en la gestión del empleo público, para la rápida adaptación a las continuas transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad

A la vez, hay que evitar la “captura” de los organismos públicos por parte de los intereses corporativos mediante el adecuado control y participación de los representantes políticos y de los usuarios.

III.4.1. Disparidad de remuneraciones y horarios reales en el sector público

En los últimos meses se han presentado decenas de miles de aspirantes a peones en el Banco de Seguros o administrativos en el Banco de Previsión Social, para necesidades que no son urgentes y no se logran cubrir las vacantes de policías, para vitales urgencias de personas, hogares y empresas.

Lineamientos:

- La actual disparidad de remuneraciones debe ser eliminada gradualmente y sustituida por tablas salariales más equitativas y uniformes, niveladas con los salarios, horarios habituales y exigencias de la actividad privada, para lo que se requieren consensos políticos y de diferentes sectores involucrados. No es razonable que existan privilegios ni desventajas para los trabajadores públicos o privados. No será una tarea fácil pero si es necesaria.

III.4.2. Procedimiento y régimen de ingreso al sector público

Lineamientos:

- Debe reinstalarse la prohibición de ingreso de nuevos funcionarios excepto en las actividades prioritarias como policías, docentes, enfermeras y en aquellas donde se demuestre la absoluta necesidad de personal que no pueda proveerse por reasignación

- Los ingresos de funcionarios permanentes deben realizarse por concursos que incluyan pruebas de capacidad y tribunales de selección independientes, con las garantías del caso
- Los concursos, progresivamente, se irán haciendo centralizados, por especialidad, en base a remuneraciones uniformes, de los cuales saldrán los nuevos funcionarios hacia diferentes organismos, lo que permitirá reducir paulatinamente las abrumadoras diferencias salariales existentes
- La selección de funcionarios deberá respetar criterios de género y de minorías como ser discapacitados

III.4.3. Diferentes regímenes de contratación de personal

Han existido numerosos regímenes de contratación de personal, lo que no coadyuva a la profesionalización de la función pública.

Lineamientos:

- no deben habilitarse numerosos regímenes de contratación por resultar incontrolables
- las funciones permanentes deben ser cumplidas por funcionarios presupuestados permanentes
- las funciones transitorias y las “zafras” de trabajo deben ser cumplidas por funcionarios contratados a término
- los sistemas de becarios y de pasantías o los contratos de obra no pueden ser una forma espuria de designación de funcionarios permanentes

III.4.4. Número de funcionarios y nivel educativo

Los recursos humanos deben basarse en una adecuada planificación de las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo. Para ello resulta imprescindible conocer el nivel educativo de los funcionarios públicos (incluir esta información en las bases de datos).

Actualmente existen áreas donde faltan funcionarios (por ejemplo, policías) y áreas o categorías donde hay excedentes.

Además, hay un cierto número de funcionarios que sobran en el sector público: en algunos casos son funcionarios ineficientes, con escasa contracción al trabajo y asiduidad, en otros ya no son necesarios debido a los avances tecnológicos y las nuevas modalidades de trabajo. La experiencia indica que se puede prescindir de ellos en el primer caso o reubicarlos y recapacitarlos en el segundo y que así la Administración puede funcionar mejor.

Lineamientos:

- las plantillas de recursos humanos del sector público deben dimensionarse adecuadamente con una óptica de largo plazo
- deben redimensionarse algunas plantillas y revisarse las prioridades (por ejemplo, es más preocupante para la sociedad el tema de seguridad pública que el tema de defensa nacional)

III.4.5. Formación de los recursos humanos

Es conveniente para la Administración que sus empleados reciban en forma intensa y equitativa la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de ingreso, para adaptarse a la evolución del trabajo, para prepararse para tareas superiores, para mejorar el rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar cambios organizativos.

La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de políticas globales y basarse en diagnósticos adecuados. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo.

Lineamientos:

- la capacitación permanente de los funcionarios es necesaria para el funcionamiento eficaz de la Administración
- la capacitación debe ser formulada, ejecutada y evaluada de acuerdo con criterios técnicos

III.4.6. Sistemas de evaluación del desempeño

La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. Disponer de sistemas formales de evaluación del rendimiento permite:

- a) Obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (remuneración, promoción, capacitación, disciplina...)
- b) Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.
- c) Orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional.
- d) Mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

La evaluación del rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiere la utilización de instrumentos fiables y válidos. Cuando la evaluación se centre en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos. Cuando la evaluación mida el comportamiento en el trabajo, deberá fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados. Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad.

Lineamientos:

- los funcionarios deben ser evaluados periódicamente en su desempeño a efectos de reconocer los buenos desempeños e inhibir los malos comportamientos, corrigiendo sus causas
- también debe aprovecharse la evaluación para retroalimentar a funcionarios y a sus superiores sobre su desempeño
- las dificultades para implantar sistemas de evaluación no deben impedirlos

III.4.7. Sistemas de carrera administrativa

Tanto la Constitución de la República como la experiencia comparada con Administraciones Públicas exitosas, señalan la carrera administrativa como el instrumento necesario para la organización de los recursos humanos.

Se trata de una política de largo plazo en la cual es fundamental la erradicación de vicios de amiguismo político o funcional.

Lineamientos:

- las actividades permanentes de la Administración deben ser realizadas por funcionarios permanentes en régimen de carrera administrativa, permitiendo que el ámbito de su desarrollo y carrera administrativa sea el Estado en general y no un Inciso en particular.
- los funcionarios están obligados a cumplir leal y adecuadamente el tipo de tareas que corresponden a su cargo jerárquico, ser ayudados a superarse en los casos de deficiente desempeño y ser reubicados en caso de ser innecesarios en su área de trabajo o por no poder alcanzar los rendimientos mínimos que se establezcan.

III.4.8. Régimen disciplinario

Los procedimientos disciplinarios deben permitir corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados públicos. Los malos funcionarios son un peso muerto para las organizaciones.

Lineamientos:

- los procedimientos disciplinarios deberán ser tan ágiles como justos, con adecuadas garantías y sanciones

III.4.9. Régimen de incentivos y desincentivos.

Todas las organizaciones humanas funcionan en base a regímenes de incentivos y desincentivos, materiales o no materiales, de la conducta de los seres humanos que las integran.

El reconocimiento del buen desempeño, la adecuada capacitación, el ambiente de trabajo, las perspectivas de ascenso, son incentivos necesarios, como también lo son las perspectivas de cesantía si, luego de advertencias y apoyos y con las garantías del caso, las conductas se mantienen perjudiciales para el servicio público

Lineamientos:

- los organismos deben tener adecuados regímenes de incentivos y desincentivos
- parte de las remuneraciones debe estar ligada al cumplimiento de metas, en especial, en el nivel gerencial, responsable de organizar el trabajo de sus subordinados.

III.4.10. Inamovilidad del funcionario

La inamovilidad del funcionario (previa venia del órgano legislativo para su destitución por ineptitud, omisión o delito comprobado por sumario) es un procedimiento con garantías, complejo y prolongado. Sin embargo, sólo comprende a funcionarios civiles presupuestados no docentes de la Administración Central y Gobiernos Departamentales. Habida cuenta que se constata que no se cesan a muchos malos funcionarios incursos en faltas graves y omisiones al desempeño mínimo requerido, sean o no presupuestados, es decir, inamovibles o amovibles, es necesario concluir que la inamovilidad no es el problema sino la impunidad de los malos funcionarios, lo que genera desaliento y más trabajo para los buenos funcionarios, que son la gran mayoría.

Lineamientos:

- deben agilizarse los procedimientos de cesantías, haciendo que se cumplan las normas en tiempos adecuados
- deben capacitarse a los funcionarios sumariantes y supervisar la duración de los mismos
- deben reglamentarse procedimientos de cesantía por bajo rendimiento y baja asiduidad, lo que modificará la conducta de funcionarios omisos y faltadores antes de llegarse a las sanciones, en la mayoría de los casos
- la aplicación de estos procedimientos deberá hacerse con imparcialidad, transparencia y universalidad
- simultáneamente deberán implementarse procedimientos para ayudar a mejorar el rendimiento a los funcionarios que demuestren su intención de lograrlo.

III.4.11. Nómina cargos de confianza

En la Ley 16.320 del año 1991 se eliminó el carácter de particular confianza de 73 cargos de particular confianza en 130 que la tenían, promoviendo la profesionalización del servicio civil de carrera, mediante la diferenciación entre los puestos que deben diseñar y aprobar las políticas de gobierno de los puestos que deben limitarse a ejecutarlas.

Esa política fue modificada por los Gobiernos posteriores que comenzaron a incrementar el número de cargos de particular confianza y el actual Gobierno ha creado casi un centenar de cargos de esta índole, de dudosa utilidad y que atenta contra la creación real de un servicio civil de carrera y una Administración Pública profesionalizada.

Lineamientos:

- reinstalar la carrera administrativa en los niveles superiores de la Administración Pública a cargo de la ejecución de las políticas que deciden los gobernantes que elige la ciudadanía
- suprimir la mayor parte de los cargos de confianza creados en estos últimos años y que no corresponden al diseño y aprobación de las políticas de gobierno
- eliminar los elementos de política y discriminación partidaria en los funcionarios de carrera

III.4.12. Bases de datos de funcionarios y transparencia

La información detallada al alcance del público tanto de ingresos, como de plantillas y remuneraciones, además de ser un derecho de los ciudadanos que son los que pagan el gasto público, es el mejor y más económico instrumento de control del gasto.

Lineamientos:

- deben publicarse en INTERNET todos los ingresos de funcionarios y no se pagarán sus primeros sueldos si no está publicada esa información
- también debe publicarse suficiente información de las remuneraciones por todo concepto de los funcionarios
- las bases de datos de historia laboral de funcionarios públicos civiles, bancarios, militares y policiales no estarán comprendidas en el secreto tributario por ser de interés público y los organismos de contralor tendrán acceso a ellas

III. 5. Sistemas de evaluación de la gestión de los organismos

La Administración en el Siglo XXI no se desarrolla eficientemente sin un sistema de fijación de políticas y objetivos claros de corto, mediano y largo plazo y sistemas adecuados de control del cumplimiento de los objetivos asignados y de la gestión de los recursos a su cargo.

Las experiencias exitosas de modernización en el Uruguay lo demuestran.

Es importante que esos sistemas de evaluación sean públicos ya que la opinión pública, en un régimen democrático, es una gran presión para la mejora de la gestión, devolviendo a la ciudadanía la propiedad de sus organismos públicos.

Lineamientos:

- los organismos públicos deberán contar con un sistema de planificación integral, con definición de objetivos y metas
- también deberán contar con una serie adecuada de indicadores de gestión, públicos, que permitan evaluar la gestión, los que estarán expuestos en páginas de INTERNET y que permitan adoptar las medidas correctivas del caso
- deberán ligarse al éxito de la gestión parte de las remuneraciones de los funcionarios

- implementar el presupuesto de los organismos en base al cumplimiento de metas (resultados específicos y medibles ligados a los impactos que el gobierno pretende alcanzar)
- instalación de una Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Atención a la Ciudadanía, independiente técnicamente, con un Consejo de Administración Honorario integrado con representación de las gremiales y asociaciones de usuarios de servicios públicos. La Agencia tendrá solamente un Director Técnico y un administrativo y actuará contratando puntualmente especialistas para preparar y efectuar la evaluación, la que será publicada en INTERNET y remitida al órgano legislativo y al organismo involucrado.

III. 6. Sistemas de control

Los adecuados sistemas de control son esenciales para asegurar la eficiencia, corregir distorsiones y disminuir los gastos públicos innecesarios. Tales sistemas suelen estar a cargo de organismos especializados pero conviene que su diseño permita que el control lo haga la ciudadanía, periodistas e investigadores académicos. Es imposible obtener el 100% de honestidad pero sí es posible que la corrupción sea riesgosa y costosa y que la ineficiencia sea de conocimiento público.

III.6.1. Erradicación de prácticas abusivas, corruptelas y corrupción. Modernización de los instrumentos de control externo e interno

La honestidad administrativa no sólo es una obligación ética, es también el camino de la eficiencia pública.

La erradicación de las prácticas indebidas se basa en varios pilares:

- a) la libre información (ver 6.2)
- b) la sustanciación de denuncias genéricas y de situaciones detectadas
- c) el adecuado control interno
- d) el adecuado control externo.

El costo de la corrupción y otras prácticas abusivas es sustancialmente superior al que puede tener un conjunto de medidas para su control.

Lineamientos:

- transformar la Junta Asesora en materia Económica Financiera del Estado (Junta “anticorrupción”) en un organismo activo que realice investigaciones y recomiende medidas, con facultades y recursos para investigar adecuadamente
- otorgar a la Junta Asesora, como órgano técnico auxiliar de la Asamblea General, la posibilidad de investigar las observaciones más importantes que reitere el Tribunal de Cuentas y tengan reclamos de particulares
- creación o fortalecimiento de las Unidades de Control Interno en los organismos
- fortalecimiento y cambio del rol del Tribunal de Cuentas y de la Auditoría Interna de la Nación

III.6.2. Transparencia en general y acceso a la información pública

La reciente ley de acceso a la información pública es un paso muy importante en esta dirección aunque el exagerado lapso para su efectiva vigencia difiere sus beneficios.

Lineamientos:

- abreviar la implantación del libre acceso a la información pública
- auspiciar las investigaciones académicas sobre el funcionamiento de los organismos públicos y mejoras a introducir

III.6.3. Transparencia de la información sobre el servicio civil

Ver III.4.12

III.6.4. Defensor del Pueblo

En numerosos países se ha creado la Institución del Defensor del Pueblo. Es una reducida Oficina donde los ciudadanos pueden canalizar sus quejas respecto a la Administración Pública. Bien aplicado, es un importante auxiliar de los Jerarcas para la mejora de gestión

Lineamientos:

- crear el Defensor del Pueblo

III.6.5. Defensor del Contribuyente o del Usuario a nivel de organismos: participación en el control.

Una de las mejores formas de controlar a los organismos públicos, complementaria al libre acceso a la información, es contar con un Defensor del Usuario en cada organismo público o con un representante local cuando la distancia geográfica lo haga conveniente. Si cada organismo cuenta con una persona, independiente, que canalice sus inquietudes concretas, y que a su vez sepa moverse dentro del organismo, con autoridad, muchas ineficiencias se van a suprimir, porque no se van a generar. Se trata de una actividad de horario reducido donde resulta conveniente plantear una función honoraria y asignarla por un período de hasta 3 años a personas que hayan pasado a retiro. No recibirían sueldo por la tarea excepto una dieta por concepto de reintegro de gastos.

Lineamientos:

- crear en cada organismo público un Defensor del Usuario, función honoraria destinada a personas jubiladas; esta función se podrá delegar en representantes locales cuando los organismos tengan oficinas departamentales

III.6.6. Control de la evasión fiscal

La dedicación exclusiva del personal de la Dirección General Impositiva ha sido un paso importante para el control de la evasión fiscal. Debe complementarse con una medida similar en el cuerpo inspectivo del Banco de Previsión Social y

de la D. N. de Aduanas y el fortalecimiento de ellos mediante el ingreso por concurso de personal joven y el intercambio de personal entre los organismos. Las posibilidades que ofrece la tecnología deben utilizarse al máximo para controlar la evasión: registros únicos interorganismos, intercambio de información para cruzamientos, pago de remuneraciones sólo a través de cajeros bancarios en zonas urbanas, etc. Estas medidas propenden a que “todos paguen” por lo que el incremento de recaudación debe destinarse en gran proporción a que “los que ahora paguen, paguen menos” mediante la disminución de alguna tasa impositiva.

Lineamientos:

- dedicación exclusiva para los cuerpos inspectivos
- la mayor informatización, homogeneización e intercambio de información entre organismos públicos
- aplicación de buena parte de los incrementos de recaudación a disminuir la presión tributaria de quienes hoy pagan todos sus impuestos (por ejemplo, bajar el IRPF o la tasa del IVA).
- exigencia de facturación electrónica y pago por cajero automático de las remuneraciones para que sus recibos tengan valor jurídico, a las empresas urbanas de cierto tamaño excepto las miniempresas

III. 7. Organismos con autonomía del Poder Ejecutivo

El sector público uruguayo se encuentra organizado con amplias y diferentes autonomías, a saber: Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial, comercial y financiero y los llamados “organismos del art. 220” Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Universidad de la República y Administración Nacional de Enseñanza Pública.

Las autonomías son convenientes pero ello no conlleva a que las autoridades y, a veces, sus funcionarios, puedan hacer o no hacer en un organismo público, financiado por la gente, actividades que respondan al interés público.

Todo organismo público debe responder a los ciudadanos, que pagan sus servicios, y a los legítimos representantes de esos ciudadanos electos por ellos.

La autonomía de dichos organismos lleva a sugerir el camino del “contrato-programa”, asignando o autorizando recursos presupuestales en función de objetivos propuestos y metas alcanzadas, previo acuerdo sobre planes y proyectos creíbles.

En el caso de las empresas públicas, cuyo presupuesto es aprobado por el Poder Ejecutivo, resulta razonable administrar cada contrato-programa en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. También habría que incluir en esta instancia a las empresas privadas propiedad de las empresas públicas.

En el caso de Gobiernos Departamentales y Organismos del art. 220, cuyos recursos, en forma total o parcial, son autorizados en el Parlamento, convendría hacer operativo en éste alguna forma de Comisión conjunta de Presupuesto, con el apoyo técnico que se pueda requerir, para que se administre dicha herramienta.

III. 8. Organismos públicos de derecho privado

En el caso de los organismos paraestatales el “contrato-programa” debe operar en forma similar, en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

IV. ESTRATEGIAS SUGERIDAS

IV. 1. Estrategias desde adentro de los organismos

La experiencia indica que los cambios profundos dentro de los organismos públicos han presentado varias características comunes:

1. Voluntad política real para el cambio
2. Planeamiento estratégico
3. Inversión en tecnología
4. Masa crítica para el cambio (núcleo fuerte de personas motivadas)
5. Amplia capacitación
6. Gerenciamiento adecuado, moderno.
7. Buena comunicación interna que hilvane decisiones y acciones a todo nivel

Los cambios no deben ser metas voluntaristas sino la expresión racional de objetivos adecuados a los recursos humanos y materiales con que se va a contar para llevarlos a cabo.

Debe haber apoyo especializado a los organismos públicos en su transformación.

IV.2. Estrategias transversales al sector público

Hay procesos de cambio donde la horizontalidad de las actividades genera economías de escala que hace conveniente su desarrollo centralizado y bien coordinado.

Capacitación superior, redes informáticas, sistemas de evaluación de la gestión, etc. resulta conveniente impulsarlos centralizadamente con amplia participación real de los organismos coordinados.

Lineamientos:

- fortalecer oficinas centrales a cargo de actividades especializadas
- desarrolla la mejor coordinación con los organismos mediante una estrategia de cooperación para solucionar problemas.

IV.3. Estrategias apoyadas en la ciudadanía

Los ciudadanos, las empresas, los usuarios, pueden apoyar los cambios en especial generando una presión social en esa dirección. El libre acceso a la información, los indicadores de gestión, la Defensoría del Pueblo, las Defensorías de los Usuarios en cada organismo, etc., son medidas coadyuvantes para la generación de cambios permanentes.

Lineamientos: los señalados en Puntos precedentes.

IV.4. Estrategias para temas de largo plazo en base a consensos y concesiones recíprocas

Existen muchas actividades donde es posible concertar acuerdos, a veces por consensos y a veces por concesiones recíprocas entre los partidos políticos con probabilidades ciertas de alternarse en el poder, en los próximos 20 años.

Una reforma efectiva de la gestión y organización del sector público, tiene que estar respaldada por un acuerdo político amplio, sólido y duradero. No basta el apoyo de una mayoría circunstancial. Se requiere una mayoría sustancial, que sea capaz de articular y negociar con los sindicatos y las corporaciones.

Ejemplos de áreas de acuerdos políticos posibles son:

- Transparencia en la cosa pública y en las empresas privadas del sector estatal
- Definición del mapa de las actividades estatales, mixtas y no estatales
- Nómina estable de cargos de confianza
- Escalas de sueldos públicos “comunes” y concursos centralizados para el ingreso
- Participación social en el control
- Evaluación de la gestión y las políticas públicas
- Control de la evasión
- Seguridad pública
- Defensa nacional y número de efectivos
- Política y comercio exterior
- Justicia
- Energía
- Telecomunicaciones
- Transporte
- Puertos, aeropuertos y logística en general
- Ciencia y Tecnología
- Población
- Políticas sociales con administración local
- Pobreza
- Vivienda
- Educación
- Descentralización (incluso de enseñanza, salud, desarrollo, etc.)
- Etc.

Sin dudas, vale la pena al Uruguay alcanzar estos acuerdos entre todos.