

El Programa Nacional de Desburocratización

1. El Proyecto URU/90/002

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo donó fondos MDP por US\$ 521.900 al Gobierno Uruguayo, en 1990, para financiar proyectos de mejora del Estado y le suministró una lista, no excluyente, de expertos en administración pública siendo finalmente seleccionado como Director del Programa el Cr. Alberto Sayagués. Así se creó el Proyecto URU/90/002, luego conocido habitualmente como PRO.NA.DE. (Programa Nacional de Desburocratización).

La idea original que planteó el Presidente Dr. Luis Alberto Lacalle Herrera fue contar con un Programa dedicado a suprimir y simplificar trámites en general, lo que el Presidente denominaba "*maneas de papel*".

La idea fue enriquecida con una concepción más amplia. Se señaló que el problema no era solamente técnico (simplificar o suprimir) sino que, además, era un problema económico, institucional, político y cultural. Y se resaltó que el problema era, esencialmente, cultural. Y que para superar esa barrera y obtener credibilidad se debían abordar los grandes problemas de carácter burocrático pues si se superaban los grandes, los funcionarios, las empresas y la gente iban a estar convencidas que se iban a solucionar los pequeños.

Para ello se planteó que el PRO.NA.DE. asumiera la responsabilidad de eliminar y simplificar muchos trámites, para que el público se convenciera que se podía cambiar. Que impulsara la reforma del sistema de compras estatales y del procedimiento administrativo para que los funcionarios también se convencieran. Y que impulsara la desregulación del comercio exterior para convencer al empresario privado. Se trataba de abordar los problemas mayores utilizando una agenda pragmática y selectiva.

También se planteó que el Programa dependiera directamente de la Presidencia, a través de su Secretaría. Ello permitió tener una adecuada mezcla de productos de corto, mediano y largo plazo, sin la presión de la inmediatez o la priorización de un sector que puede generar una ubicación ministerial.

El esquema inicial partió de la definición de varias líneas de trabajo con una expresa intención de concentrarse en las que se identificaran como más promisorias y viables. El horizonte previsto del Programa fue de dos años; luego se extendió a los cinco del período de gobierno.

En ocasión del lanzamiento público del Programa se predicó con el ejemplo y se firmaron simultáneamente tres Decretos, 285, 286 y 287/990, por los cuales se suprimieron exigencias burocráticas para la expedición de partes policiales de accidentes de tránsito, se sustituyó la constancia de domicilio por una declaración jurada y se eliminó el Registro de Empresas del C. H. de Subsistencias. Esas simples medidas beneficiaban a unos 100.000 particulares y a unas 80.000 empresas, por año, con ahorro de tiempo y dinero y liberaba horas de trabajo de los funcionarios a cargo.

Como particularidad burocrática se señaló que las extensas declaraciones hechas año a año en el Registro de Subsistencias jamás habían sido procesadas ya que el objetivo real era recaudar tasas. Se resaltó entonces la importancia de estimar someramente el costo-beneficio de los trámites para evaluar su conveniencia, no para los interesados sino para la sociedad. Las tres supresiones eran prueba de ello.

El Poder Ejecutivo, en su Memoria Anual 1990 le expresó al Poder Legislativo el 15 de marzo de 1991, con referencia al PRONADE: *"Miles y miles, centenares de miles de trámites inútiles, de horas y de dineros perdidos han sido evitados mediante esta acción combinada de ese Programa y del Poder Ejecutivo, todas ellas tendientes a evitar que el país de papel ahogara y enlenteciera al país real."... "Dos cifras alcanzan para poner de manifiesto el éxito de esta actuación que ha sido financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: el Programa ha costado poco más de 200.000 dólares, pero se estima que le ha ahorrado a la sociedad 28 millones de dólares".*

Y se trataba de beneficios anuales repetitivos en acciones claramente cuantificables más beneficios no cuantificables de orden similar o mayor. Todo lo cual fue presentado detalladamente por la prensa.

La comprobación de los numerosos beneficios obtenidos, tanto de "caja" para el Estado, empresas y ciudadanos como los no cuantificables, aseguraron el financiamiento del Programa y su extensión en el tiempo.

2. Los trámites

Apenas instalado el PRO.NA.DE. se inició un relevamiento rápido de todos los trámites del Poder Ejecutivo, cuantificando el número de gestiones y se crearon Grupos de Desburocratización en cada Ministerio.

La información permitió dedicarse a los trámites más habituales para la mayoría de la población y con menos dificultades para su reforma.

En el primer año, 1990, se impulsaron más de 120 medidas de supresión, simplificación o desregulación con un costo mínimo, ya que se contó con la colaboración de numerosos funcionarios en cada organismo.

Se detallan algunas de las medidas agregando el razonamiento “desburocratizante” que las impulsó por ser muy didáctico; se trata de criterios muy claros y simples, a veces hasta caricaturesco:

a) se eliminó la necesidad de firmar contratos de función pública y se lo convirtió en un contrato de adhesión; la razón es que se hacían cinco vías que iban todas en el mismo expediente y nadie pudo explicar para qué se hacían por lo que se pensó primero en eliminar cuatro; luego se constató que el contrato tenía siempre el mismo texto variando sólo nombre, documento, oficina y cargo, por lo cual también se eliminó la restante.

b) el trámite de habilitación de agentes de turismo en el Ministerio de Turismo demoraba aproximadamente un mes porque se elevaba a la firma del Ministro; pero la gestión se limitaba a constatar hechos con determinados documentos, por lo cual el trámite se podía iniciar y finalizar en el mostrador y así pasó a demorar diez minutos con la firma del funcionario y su jefe.

c) al realizarse el cambio de moneda (eliminación de tres ceros) en marzo de 1993 se autorizó, por Decreto, el redondeo a peso con la regla del 5/4, medida que eliminó millones de “vuelos” en monedas y abrevió tiempos y registraciones.

d) se eliminaron numerosas colas; un caso a destacar fue la eliminación de las “colas” para el pago del Tributo de E. Primaria en la sede de Correos en 1991, las cuales se extendían durante varias cuadras y produjeron una queja generalizada. Luego de un análisis realizado un jueves y una preparación de acciones, se suprimieron las colas el lunes siguiente simplemente mediante, a) la simplificación y subsiguiente reducción de la duración del trámite, b) la disminución del flujo de usuarios mediante descentralización locativa y ampliación de horarios y c) el incremento de la capacidad de atención al público. De similar forma se puede eliminar cualquier otra cola. Se editó para ello el Manual para la Supresión de Colas Burocráticas.

e) en el Banco de Seguros del Estado se eliminó, mediante coordinación informática con el BROU, la necesidad de gestionar certificados cuatrimestrales (para importar y exportar) de estar al día en el pago del seguro de accidentes de trabajo; simplemente se enviaba la información directamente. Es profundamente absurdo y costoso que los ciudadanos deban pedir un papelito en una oficina que tiene la información requerida para simplemente llevárselo a otra.

f) se simplificó el régimen legal de constancia de voto; antes se exigía su presentación durante doce meses y el organismo electoral se resistía a abandonar o reducir esa exigencia; entonces se propuso – contra su voluntad - el art. 111 de la Ley 16.134 por el cual se redujo el plazo a cuatro meses y se le permitió al organismo reinstalar el plazo de doce meses si lo consideraba

necesario. Nunca lo reinstalaron. Ello sucede con trámites innecesarios cuya simplificación hay que forzar evaluando su justificación y los intereses creados.

g) se eliminaron los testigos en el certificado de defunción que firma el médico; la realidad indicaba que muchos testigos que firmaban el papelito eran empleados de la funeraria, quienes no querían importunar a los parientes en el velorio; se debe analizar siempre si los requisitos que se piden tienen razonabilidad.

h) se habilitó la demostración de la edad en casi todos los trámites mediante la exhibición de la cédula de identidad en lugar de una partida de nacimiento, la cual ya había sido presentada en el Ministerio del Interior al expedirse la cédula y consta en ese documento; la medida no sólo eliminó un trámite inútil y molesto sino el gasto ya que la partida paga una tasa, parte de la cual se la reparten los funcionarios.

Muchísimos trámites eliminados o simplificados responden a los conceptos anteriores.

3. Reforma del Sistema de Compras del Estado

También, apenas instalado el Programa se efectuó un relevamiento de licitaciones públicas constatándose que en 1989 había habido 679 licitaciones por US\$ 258 millones (3% del PBI), que 102 licitaciones mayores a US\$ 500.000 eran el 73% de ese monto y que 15 organismos grandes compradores efectuaban el 77% de esos procedimientos y el 79% de ese monto.

Por ello se concentraron esfuerzos en los grandes compradores y con estos comenzó el proceso de reforma. A lo largo de cuatro meses se fue generando, con un exhaustivo consenso de técnicos y gerentes de todos los organismos públicos, una profunda reforma a la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (Ley de Compras), la que **fue aprobada por unanimidad** de los partidos en el Parlamento, ya que *"la ineficiencia no tiene color político, es sólo derroche de recursos que paga la sociedad a través de los tributos y las tarifas de las empresas públicas"*.

El Sr. Senador, Cr. Danilo Astori (Frente Amplio) expresó en Comisión, al aprobarse la Ley: *"...tengo la impresión de que esta Comisión acaba de votar un conjunto extraordinariamente importante de normas que, sin duda, redundarán en un beneficio relevante para el Uruguay y para el funcionamiento de su Estado..."*

La nueva Ley, identificada como T.O.C.A.F., entró en vigencia el 1º de abril de 1991, con profundas modificaciones a las normas y a su aplicación práctica.

Se sustituyó una "*legislación de la sospecha*" por otra basada en los nuevos principios de flexibilidad, delegación, ausencia de ritualismo, veracidad salvo prueba en contrario y materialidad en desmedro del formalismo.

La filosofía del nuevo régimen se apoya en una mayor transparencia (información) y competencia, que son condiciones de eficiencia de la economía de mercado. En ese sentido se acrecentó la obligación de informar a proveedores (mayor número de invitaciones preceptivas y más información a las revistas especializadas de proveedores), para conseguir más ofertas y, como consecuencia, mejores precios en un mercado más competitivo.

Se aprobó un nuevo régimen de ordenadores de gastos y pagos, con amplia delegación de responsabilidades, agilizando más aún los trámites de compras.

Se duplicó el tope de autorización para gastar a todos los ordenadores de gastos y se autorizó la delegación de más autoridad. El propio Presidente de la República delegó todas sus atribuciones en materia de adquisiciones excepto tres situaciones: convenios intergubernamentales, causal de secreto y reiteración de compras observadas por el Tribunal de Cuentas.

En el caso de las empresas públicas, grandes compradores, que son intensivas en capital y que cuentan con gerencias profesionalizadas, se elevó seis veces el tope de licitación pública. Ello originó una gran aceleración y simplificación de los procedimientos, muy evidente, en las numerosas compras de montos pequeños o medianos.

El número más reducido de licitaciones públicas, que simplificaron sus procedimientos y mantuvieron todas sus garantías, y que eran de montos realmente elevados, también permitió mejorar su gestión ya que las Gerencias de Abastecimientos pudieron destinar más y mejores recursos humanos a su ágil gestión. Por ejemplo, licitar una compra con el exterior se pasó a hacer en una de las principales empresas estatales en 45 días cuando antes requería un año y medio. Ello genera economías y también fortalece el poder de negociación del organismo ante los vendedores (y oligopolios), al minimizar la presión de las urgencias.

Se creó el instituto de la negociación dirigida especialmente hacia situaciones de monopolios u oligopolios y "reparto del mercado". La empresa que más sufría esta situación ahorró 20 millones de dólares en el año 1992.

Se eliminaron una serie de trámites innecesarios o de escasa relevancia a efectos de liberar recursos humanos calificados para concentrarlos en atender lo

importante, las grandes compras y, además, gestionar el incremento en el número de ofertas.

Por ejemplo, se suprimió por irrelevante la remisión previa de los pliegos al Tribunal de Cuentas, el de preventivo de divisas, la prohibición de adjudicaciones parciales, los depósitos de garantías por montos reducidos, etc.

Se simplificó el procedimiento de arrendamientos, la declaración de incobrabilidad, las formalidades de los gastos menores, las donaciones y las permutas de bienes, el régimen de Caja Chica y de Fondo Permanente, la comunicación de observaciones y otros trámites.

Se autorizó el pago de anticipos, el fraccionamiento justificado, la devolución automática de las garantías, el pago contado, el pago de intereses por mora, la extensión de la actividad de contadores delegados, la excepción al control previo en los casos que lo requieran, la consulta técnica al Tribunal de Cuentas para tener reglas claras, el plazo para la intervención previa del Tribunal y de la Contaduría General, etc.

Se flexibilizó la rigidez del objeto de compra, la presentación de ofertas y los errores menores, para no perder ofertas útiles cuando ello no altera la igualdad de los oferentes.

Firmada la Ley, se publicó en enero de 1991, el libro *"Reforma del Estado: el nuevo régimen de compras"*, iniciando un extenso plan de capacitación en las modificaciones introducidas.

Los cambios fueron difundidos de inmediato a través de la edición de otro libro más del Dr. Ruben Correa Freitas, la edición del Curso de Contratación Administrativa del Dr. Carlos Delpiazzo, publicaciones, conferencias, seminarios, etc., realizándose otros aportes a través de medidas complementarias tales como la creación de un Banco de Datos (Preguntómetro), diskette de entrega gratuita a organismos y proveedores que permite al funcionario y al usuario realizar consultas referidas a la normativa de compras, jurisprudencia del Tribunal de Cuentas, procedimientos más frecuentes, etc.

Dentro de la colección de Manuales Burocráticos se señala el Manual de Compras Estatales, el del Proveedor Estatal, el de Auditoría Estatal y el de Negociación en Compras Estatales. Se realizaron numerosos cursos en todo el país y se distribuía ese material.

En especial se destaca el dictado de Seminarios de Alta Gerencia de Abastecimientos (ya que el sistema requiere Ejecutivos bien capacitados) y los de Negociación en Compras.

Con amplia participación de los organismos estatales grandes compradores se elaboró el Pliego Único de Licitaciones de Suministros que fue aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo. Antes había 58 Pliegos diferentes. Posteriormente se realizaron Seminarios en relación a los aspectos jurídicos de este pliego. Se calcula que la norma ahorra U\$S 600.000 anuales (año 1991) a los agentes privados por eliminación y facilitación de sus gestiones y evita erogaciones inútiles al Estado al facilitar la tramitación de los procesos licitatorios. Además se prepararon pliegos particulares "tipo" para compras habituales. Todo ello simplifica la tarea al proveedor y los costos que se le reducen dejan de ser trasladados a los precios que paga el Estado.

Se elaboró, conjuntamente con el Registro Nacional de Empresas Públicas del MTOP, el nuevo Reglamento del mismo, también aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.

Se proyectó y fue aprobado un nuevo régimen de Protección a la Industria Nacional y se capacitó a funcionarios vinculados a esa área de compras. Los sobrecostos que ocasionaba el régimen, que superaban los 25 millones de dólares (año 1989), disminuyeron sustancialmente.

Se desreguló el mercado de la chatarra y, en especial, el de cobre, lo que permitió iniciar ventas de activos improductivos por valor de más de 10 millones de dólares (año 1991) en poder de organismos públicos. Se autorizó la exportación de chatarra de cobre y, en ciertas condiciones, la de hierro.

Se modificó el régimen de herencias yacentes, haciéndolo más ágil y dando intervención directa al Consejo de Enseñanza Primaria, beneficiario de su producido, quien obtuvo el control de unas 750 herencias de las cuales no tenía conocimiento por omisión de sus curadores. Todas esas herencias incluían, por lo menos, un inmueble.

Se suprimió la intervención preceptiva de la Dirección General de Comercio Exterior en el trámite de las adquisiciones públicas con el exterior, por su escasa o nula utilidad, lo que abrevió en varios meses el trámite de las licitaciones (con el exterior) sin perjuicio para el intercambio comercial.

Entre diferentes normas vinculadas a la mejora de la gestión de abastecimientos se destaca la línea de normalización de artículos de uso común, la que se inició con el papel y derivados y luego con los artículos de limpieza.

Se apoyó con información al Grupo de Trabajo designado por el Poder Ejecutivo para vender activos improductivos, el cual ha liquidado inmuebles por varios millones de dólares.

¿Qué opinó el sector privado de estas Reformas al Sistema de Compras Estatales?

En marzo de 1998, el Director de la revista de proveedores Guía Total, Sr. Julio Villamide, escribió que *“gracias a esos cambios el Estado comenzó a ahorrar no menos de cincuenta millones de dólares anuales”*

4. Reforma del Procedimiento Administrativo

Para encarar la reforma primero se efectuó el relevamiento de todos los trámites y todos los registros de inscripción obligatoria que se efectúan en los Ministerios y se incluyeron en un Banco de Datos, lo que permitía adecuada planificación de su implantación. La información y la capacitación fueron la base de las acciones de aplicación de la reforma.

Una vez elaborado el proyecto de reforma se discutió en Seminarios con los funcionarios, con las Cátedras y con el Instituto de Derecho Administrativo.

Finalmente se aprobó para la Administración Central el Decreto 500/991 por el cual se reformó el Decreto 640/973 que regulaba, hasta el momento, el procedimiento administrativo.

El mismo día de la firma y presentación del Decreto se distribuyeron a los asistentes 350 libros sobre el mismo, el cual se había impreso en los 4 días posteriores al acuerdo sobre la norma.

También se impulsó y obtuvo la aprobación de normas análogas por parte de los demás organismos públicos autónomos en los meses siguientes.

Así se reformó sustancialmente la base misma de la “imagen de la burocracia”, el procedimiento administrativo, es decir, la regulación jurídica de esa compleja transferencia de información que son los trámites, los registros, los expedientes, los sumarios, en resumen ... los papeles.

Hasta entonces, el expediente estaba diseñado en base a la vieja escritura a mano: papel florete con renglones para la escritura a mano y no para la máquina de escribir o la computadora, cantidad de letras por renglón y renglones por hoja y correlacionado, foliado y ligazón por los particulares, papel numerado, "falso expediente", copias para la Administración, todo lo cual se eliminó o reformó.

Todo ello libera recursos humanos para hacer más eficiente lo importante. Cuando se elimina el 30% del trabajo administrativo en los Ministerios - casi simultáneamente por ser una medida horizontal - el 70% restante se mueve más rápidamente pues esto opera como un des embotellamiento de tránsito. Y trabajar menos y mejor es sinónimo de más productividad.

Se autorizó el uso de papel fanfold y otros soportes de información como el fax o la fotocopia, se adoptó el papel normalizado A4 (norma UNIT) y se estableció la validez de fotocopias certificadas por el funcionario viendo el original.

Se revisó y minimizó la presentación obligatoria de certificados (por ejemplo, la credencial cívica o la partida de nacimiento) para numerosos trámites.

Se definieron las formas documentales a ser utilizadas en la Administración Central de manera de uniformizar el lenguaje administrativo. Se determinó cuando no debería formarse expediente, de forma que esta pieza documental se origine solo en casos justificados. Se habilitó el procedimiento por formulario cuando puede sustituir al expediente, herramienta que conlleva el estudio técnico de cada uno de esos trámites para su optimización y que suele ser lo más conveniente para los trámites masivos y repetitivos.

Se autorizó y propició el intercambio horizontal de información entre dependencias estatales y con los usuarios a través de medios tecnológicos modernos (fax, interconexión informática, etc.).

Así se eliminaron o simplificaron centenares de trámites puntuales, algunos de los cuales implicaban centenares de miles de gestiones anuales. Todo ello por los funcionarios, no siempre ayudados por técnicos del PRO.NA.DE.

Se disminuyeron drásticamente los plazos internos de la Administración para tramitar expedientes.

Se adecuaron las normas de presentación de recursos y peticiones.

Se adecuaron las normas y plazos del procedimiento disciplinario y sumarial.

Aprobado el Decreto 500 y antes que entrara en vigencia, se dictaron 16 Talleres de capacitación para 324 funcionarios públicos y conferencias en las 18 capitales del Interior y en los diferentes Ministerios dirigidas a difundir las principales modificaciones del Decreto.

Al año de aprobación del Decreto 500 se habían capacitado 6.000 funcionarios del Interior y de Montevideo en el nuevo procedimiento y se inició la evaluación de la reforma. En 1993 y 1994 se extendió esta capacitación a todas las ciudades de más de 2.000 habitantes y comenzaron los cursos de Atención al Público en todo el país lo que significó un total de más de 10.000 asistentes.

Además, se formó un grupo de cuarenta técnicos idóneos en la simplificación de trámites y diseño de formularios en los Ministerios y dos grupos más en empresas públicas.

También se desarrollaron talleres y seminarios sobre otros temas de interés, tales como Formación de Instructores de Atención al Público, capacitación en Racionalización Administrativa y Conservación y Destrucción de Documentos.

Se distribuyeron más de 12.000 ejemplares del Libro "El Nuevo Procedimiento Administrativo" (6 ediciones) que incluye comentarios, el texto y la Guía de Simplificación de Expedientes.

Se distribuyeron 6.000 ejemplares de la Separata "Principales modificaciones administrativas introducidas en el Dto. 500/991" y 20.000 separatas de la Guía de Simplificación Administrativa.

Se distribuyeron unos 300 ejemplares de tres videos de apoyo a las actividades de difusión y adiestramiento, en especial, en el Interior del País.

Se generó una línea de Atención al Público, con cursos en todo el país.

También se imprimieron Manuales de Atención al Público, para la Señalización de oficinas y Creación de Unidades de Atención al Público, de Delegación de Atribuciones, de Administración Documental, de Estandarización en la Administración Pública, para la Supresión de Colas Burocráticas y la Guía Práctica para el uso del fax.

Se elaboró el Manual del Sumariante y se distribuyeron 1.500 ejemplares a todos los organismos públicos, efectuándose varios Seminarios de capacitación.

Para impulsar la implantación de alguno de los nuevos instrumentos de esta Reforma se efectuó una licitación conjunta por cuenta de numerosos organismos públicos y se adquirieron 1.040 faxes para ellos y, en especial, para sus mesas de entrada de documentos. Se estimó que se ahorraron más de un millón de envíos anuales de documentos (800 por 250 días hábiles por 5 envíos mínimos diarios). Hubo porteros que se quejaron por salir mucho menos a la calle. Además, la compra conjunta ahorró U\$S 156.000 en la adquisición y U\$S 100.000 anuales más en mantenimiento.

También se efectuó una licitación conjunta de computadoras de oficina (unas 400) para diferentes organismos "chicos".

Este tipo de resultados genera credibilidad en los casi 30.000 funcionarios del sector público cuyo principal trabajo es de índole administrativa, los que se benefician de los cambios, pues trabajan menos y mejor.

Ello facilita la simplificación de trámites y la desregulación de numerosas normas pero lo que es más importante es que va generando una mentalidad de cambio, una apertura mental, que asegura la sostenibilidad del proceso incluso con independencia del PRO.NA.DE.

El 27 de setiembre de 1991, cuando se procedió a la firma del Decreto 500/991 (que estableció la Reforma del Procedimiento Administrativo) en el Salón de Actos de la Sede Presidencial y ante las autoridades del sector público, el Presidente de la República, Dr. Lacalle, expresó que *"Hoy nace y se renueva nuestra fe y nuestra creencia en la capacidad de cambio de nuestra sociedad, en la capacidad de generar voluntad política suficiente como para que las transformaciones largamente aceptadas por otras sociedades lleguen a la nuestra. Lo decimos haciendo referencia por supuesto a este acto, en el cual, dentro del ámbito de la Administración, liberamos a jercas y a ciudadanos de innumerables coyundas que los tenían atados y anudados"*.

Y refiriéndose directamente al Sr. Paul Hanswick de Jonge, manifestó *"Este PRONADE que es, Sr. Embajador de las Naciones Unidas, uno de los hitos más importantes que va a dejar la cooperación internacional, entre nuestro país y su organización, se ha convertido en el símbolo de la ruptura de las manecitas de papel, en un éxito que contabiliza en millones de dólares lo que ha facilitado la vida del ciudadano y del jerarca"*.

"En el Uruguay está ocurriendo una revolución administrativa y no todos se han dado cuenta de ello". Así se refería el editorial del diario "El País", respecto a la actividad del PRO.NA.DE., Programa Nacional de Desburocratización, que es el nombre de batalla del Proyecto del P.N.U.D. URU/90/002.

5. Delegación de atribuciones

Un mundo y una administración cada vez más compleja requieren instrumentos que permitan su gestión eficiente. La delegación de atribuciones es la solución para el número creciente de actos administrativos asociados a una creciente capacitación de los recursos humanos que la permite.

Se obtuvo autorización legal para la delegación de atribuciones (de origen legal) en empresas públicas y organismos del art. 220 de la Constitución, los que comenzaron paulatinamente a aplicar medidas similares. Esta medida extendió a todo el sector público, por vía legislativa, lo que por competencia constitucional tienen el Poder Ejecutivo y los Intendentes, por lo que la facultad de usar el instituto de la delegación, que abarcaba al 60 % de los organismos públicos, pasó a abarcar al 100%.

El Presidente de la República Dr. Lacalle ha delegado más del 80% de los Mensajes y más del 70% de las Resoluciones que firmaba, acelerando el trámite de lo delegado y permitiendo concentrar su tiempo en los asuntos no delegados que son, obviamente, los más importantes.

El instituto de la delegación se generalizó progresivamente para todos los organismos públicos que no lo aplicaban.

Con el fin de poder manejar el gran número de Resoluciones delegatorias se proyectó el Texto Ordenado de Delegaciones, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo. También se elaboró y editó el Manual de Delegación de Atribuciones, en el marco de la Colección de Manuales Burocráticos.

Todo ello permitió la descentralización y agilización de numerosas gestiones.

Se efectuó, además, un relevamiento y un plan de delegación de atribuciones ministeriales dentro de cada uno de los Ministerios, habiéndolo adoptado, total o parcialmente, cada uno de ellos, multiplicando el efecto delegante en muchos más asuntos de menor importancia.

6. TRANSFORMACION DE CARGOS DE CONFIANZA

El PRO.NA.DE. elaboró y propulsó una reforma en los cargos de particular confianza de la Administración Central que fue aprobada en la Ley 16.320 (1992) por los partidos.

Los cargos políticos de la Administración Central están definidos en la Constitución - Ministros, Subsecretarios - la que también define como cargos de particular confianza al Secretario y Prosecretario de la Presidencia, al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a los Jefes de Policía.

Se partió de la definición de cargos de particular confianza como aquellos que definen políticas de gobierno.

Se suprimieron 19 cargos de particular confianza por considerarse que no intervenían en políticas de gobierno y no eran necesarios ya que sus funciones podían ser cumplidas por funcionarios de carrera ya existentes (por ejemplo, el Escribano de Gobierno).

Se sustituyeron 31 cargos de naturaleza claramente técnica por contratos de alta especialización (por ejemplo, Director Técnico de Estadísticas y Censos o Director Técnico de Tecnología Nuclear) con personas de probada idoneidad. En todos los casos el responsable técnico reporta al Ministro correspondiente y recibe las escasas indicaciones de política requeridas en tales áreas de acuerdo con los planes ministeriales.

Se sustituyeron 28 cargos de particular confianza por adscriptos al Jerarca. Los 11 cargos de Subdirector General de Secretaría se cambiaron por la asignación de sus tareas a experimentados funcionarios de carrera del Ministerio, permitiéndose al Ministro seleccionar al "ex Subdirector General" entre ellos (adscriptos). Ello aparejaba un adecuado equilibrio entre experiencia en el organismo y confianza para encargar diferentes tareas. Similar modificación se realizó en 17 Unidades Ejecutoras que tenían Subdirector de particular confianza.

El nuevo diseño surgido del Parlamento consistió en:

- 46 cargos de confianza creados por la Constitución de la República
- 72 cargos de confianza creados por Ley, en lugar de los 145 que había antes (se suprimieron 73 en la Administración Central; además, 5 en el Banco de Previsión Social)
- 31 contrataciones de alta especialización (Alta Prioridad)
- 28 Adscriptos (funcionarios de carrera con diferencias de sueldo).

Esta transformación, aprobada a fines de 1992 y que se aplicaba gradualmente a medida que cesaban sus titulares, aseguraba la tecnificación y el gerenciamiento en los puestos de gestión más elevados de los Ministerios, manteniéndose el carácter de confianza política en aquellos casos de Jerarcas con directa responsabilidad en la determinación de políticas y que es razonable que provengan de los partidos cuyas propuestas de gobierno aprueba la ciudadanía.

Se fortaleció la capacitación al nivel superior de la Administración a través de la Oficina Nacional del Servicio Civil y del Programa de Formación Gerencial del Sector Público y se editó el Manual de Cargos Superiores de la Administración Pública (Nº 24 de la Colección de Manuales Burocráticos)

7. SISTEMA DE IDENTIFICACION ÚNICO DE EMPRESAS Y CONTRIBUYENTES

A efectos de crear el sistema de identificación única de contribuyentes se coordinaron los registros del Banco de Previsión Social y de la Dirección General Impositiva, así como los de la Dirección General de Estadística y Censos y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Se obtuvo acuerdo institucional en que el número único sería el R.U.C.

Se creó por Decreto del Poder Ejecutivo el Sistema Único de Identificación de Empresas y Contribuyentes, el que empezó a operar a partir del 14 de octubre de 1991 para las nuevas empresas mientras se adecuaba la identificación de las ya existentes.

Se adecuó la normativa legal existente en materia de intercambio de información de empresas entre organismos públicos para posibilitar su interconexión informática a través de la Red Telefónica.

Se eliminó el Registro de Empresas de la Dirección General de Estadísticas y Censos y los consiguientes trámites de unos 60.000 contribuyentes, pasando a respaldarse esa Dirección en la información del Sistema Único.

A partir de la definición del RUC como número único se inició su incorporación a otros registros del sector público, buscando su expansión horizontal y se le dio una base de interconexión informática.

Ello está permitiendo simplificar o eliminar algunos trámites y permitirá obtener mucha mejor información para el control cruzado de la evasión fiscal.

También se trabajó el Sistema de Identificación Única de Personas Físicas a través de la existente Cédula de Identidad como número único en los organismos. La Base de Datos fue utilizada en la Unidad de Historia Laboral, la que informatizó finalmente el archivo en papel de la D.N. de Identificación Civil (enero 1996).

8. Programa de Formación Gerencial

Con el financiamiento de varias empresas públicas, del Estado y del PNUD se impulsó la capacitación a nivel gerencial.

La proyección alcanzada por esta actividad dio lugar a la formación de un Programa independiente, coordinado por el PRO.NA.DE., con financiamiento del Programa de Desarrollo Gerencial del PNUD (MDP). En 1994 más de 700 Gerentes públicos concurren a sus cursos.

Dentro de los temas desarrollados por el nuevo Programa se destaca la "Metodología del Proyecto Harvard", dictado por profesores de esa Universidad, a efectos de especializar docentes en Negociación.

La preparación en Negociación fue muy útil en la aplicación de la negociación en compras estatales que facultara el TOCAF.

También se inició el dictado de Cursos Gerenciales en el Interior de la República, habiéndose hecho la primera experiencia en la ciudad de Paysandú y se editó la revista Carta Gerencial.

9. Proyecto de Mejora de Gestión del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Se efectuaron numerosas mejoras de gestión en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, con gran colaboración de los funcionarios, al punto que los resultados obtenidos a través del Convenio correspondiente, así como la dimensión alcanzada por el Proyecto, ameritaron la creación de un Programa independiente del PRO.NA.DE. y coordinado por este, el Proyecto PNUD URU/94/002 "Fortalecimiento Institucional del MGAP".

10. Desregulación del comercio exterior

En el primer año del PRO.NA.DE. se impulsaron una serie de medidas de simplificación de trámites y disminución de costos administrativos del comercio de importación y exportación del Uruguay.

Se eliminaron numerosos requisitos y trabas que enlentecían la dinámica del intercambio comercial con el exterior, facilitando la gestión de las empresas y de la administración en un área sensible para la economía del país.

Los resultados justificaron la creación de otro Programa, independiente, el PLA.DES. (Plan de Desregulación del Comercio Exterior y de las Inversiones), en el marco del PNUD, dirigido por la Cra. Laura Palma, que continuó con esa línea de actividades.

11. Registro de la Propiedad Industrial

Mediante convenio con el Ministerio de Industria, Energía y Minería se desarrollaron actividades en la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial que terminaron en cuatro meses con el atraso de dos años en el trámite de más de 20.000 expedientes de marcas y patentes. Dicho atraso en los trámites facilitaba sus ganancias ilícitas a la "piratería marcaría".

Se procedió al equipamiento informático de la Dirección con equipos de última generación, se extendió la red de terminales y se adecuó el "Sistema de Propiedad Industrial para Oficinas de América Latina" de OMPI a la legislación uruguaya.

Con el nuevo sistema de procesamiento de datos implantado en 1993 el Uruguay pasó a tener el sistema más moderno de Latinoamérica, el que se ha ofrecido a los países hermanos.

Un módulo permitía desde una estación remota la consulta a las bases de datos de la D.N.P.I., la carga de solicitudes (depósito electrónico) y el control y contabilización de los accesos remotos. Los agentes de la Propiedad Industrial tuvieron conexión telefónica con el Banco de Datos. También se instaló una nueva unidad de microfilmación.

Se aprobaron normas de procedimiento, simplificando y suprimiendo trámites y se reformó y simplificó el tarifario.

Se aprobaron normas rigurosas para el combate a la Piratería Marcaría, lo que aunado a la creación de una unidad especial y a la simplificación y mejora de

contralor ha asestado un duro golpe a la misma. Su monto anual había sido estimado en un millón y medio de dólares anuales, habiéndose inhibido fuertemente tal corrupción.

12. Banco de Previsión Social

El Banco de Previsión Social es una institución muy grande, tanto en recursos como en personas involucradas (trabajadores pasivos y activos). Su impacto en la población es muy amplio.

A través de dos convenios interinstitucionales sucesivos con el Banco de Previsión Social, se desarrollaron Proyectos de Mejora de Gestión de dicho Ente, lográndose mejoras en el sistema de información sobre coberturas, concentración de trámites, aceleración en los procedimientos de compras, unificación de planillas con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, capacitación, difusión de temas de interés a través de un boletín mensual y simplificación y supresión de diversos trámites, conformándose una Guía para el usuario.

Como ejemplos pueden mencionarse el trámite de ajuste de pasividades, rehabilitación y reformas de cédulas, que disminuyó en su duración de 26 meses a poco más de un mes; la tramitación de pasividades por parte de personas del Interior que, a través de la descentralización de oficinas, se redujo de 2 o 3 años a unos pocos meses.

13. Convenios con otros organismos públicos

Se realizaron 21 Convenios con otros organismos de la Administración Central y Empresas Públicas respecto a mejora de gestión, acciones de capacitación e informatización.

En el marco de estos convenios se realizaron entre otras las siguientes tareas: un diagnóstico global y un Plan de Informatización Total de los Registros Públicos, el procesamiento de la información del Registro público de Comercio, el procesamiento de la información de la Tarjeta Joven del Instituto Nacional de la Juventud y el desarrollo del área informática del mismo, el sistema de información del Instituto Nacional del Menor, el desarrollo del Plan Informático de la Dirección Nacional de Correos, etc.

Se desarrolló un Seminario de Capacitación de Alta Dirección para el Poder Judicial.

Mediante un convenio con la Facultad de Derecho, se realizó en dicha casa de estudios un trabajo de racionalización y simplificación de trámites. Lo mismo se repitió en el Consejo Nacional de Educación Primaria.

Para la informatización de los organismos se realizaron procedimientos licitatorios para la adquisición masiva de 400 equipos informáticos de última generación que permitieron incorporarlos simultáneamente a gran cantidad de dependencias estatales, con un costo sensiblemente menor, lo que mejoró el manejo administrativo de sus oficinas.

En materia de identificación de inmuebles del Estado se relevaron 800.000 asientos registrales, identificándose 23.805 inscripciones a nombre del Estado en el Registro de Traslaciones de Dominio y se creó una base de datos agregando los bienes inmuebles del Estado registrados en la Dirección del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado, habiéndose incorporado a la misma la información correspondiente a 14.158 títulos que arrojó como resultado la existencia de 16.557 inmuebles propiedad del Estado.

Se preparó un proyecto de Sistema Nacional de Información Georreferenciada, regulando las actividades de uso y producción de materiales de información cartográfica.

Se promovieron diversos cambios normativos dentro de las diversas áreas que componen el Proyecto: Decreto para la coordinación del cambio de signo monetario, Decreto autorizando a las sociedades comerciales con acciones al portador la posesión de inmuebles rurales con determinadas finalidades, Decretos relativos a las inscripciones de marcas de la propiedad industrial, etc.

14. Colecciones Manuales y Videos Burocráticos

Se editaron y distribuyeron masivamente 24 títulos de la colección denominada "Manuales Burocráticos" con temas de interés y aplicación práctica para la Administración Pública y sus usuarios, con más de 130.000 ejemplares editados.

También se han editado cuatro videos con similares temáticas.

15. GRAN PREMIO NACIONAL DE LA BUROCRATEZ

Se utilizó el humor amable como herramienta de sensibilización y generación de opinión y cambios en la Administración.

Como sensibilizador de la opinión pública, se realizó el "Gran Premio Nacional de la Burocratez", que premió a los ciudadanos que relataron los "horrores burocráticos" más absurdos y amenos de los que fueron víctimas. Fue auspiciado por los más prestigiosos medios de prensa oral, escrita y televisada y tuvo gran difusión y repercusión a nivel nacional e internacional.

Se editó el libro "La apacible sordidez de la burocracia", mezcla de profundidad y humor.

Se presentan a continuación cinco ejemplos de "burocrateces" a cuya eliminación se orientó también el PRO.NA.DE.

a) "Montevideo, 18 de setiembre de 1987.

La Factura N° 11.364 de Planta ANCAP MINAS por N\$ 40.310,00 de fecha 09-06-87 fue devuelta por la Gerencia de División Hacienda (Acreedores Moneda Nacional-Cuentas oficiales) ya que debe decir N\$ 40.310,40.

Comunicamos a ustedes a efectos que se proceda a enmendar debidamente el total de la factura."

b) "Montevideo, 26 de abril de 1993.

"EL DIRECTOR DEL INSTITUTO N. DEL LIBRO RESUELVE x° LIQUIDESE, al PRO.NA.DE., tomando como base de cálculo el 60% que le corresponde como editor, la diferencia resultante por la venta errónea del libro código 448.00.008 al precio que corresponde al código N° 448.00.002, \$ 8.00 y 4.00 respectivamente (al público), vale decir, la suma de \$ 2.40."

c) "La Bedelía de la Facultad de ... expide esta constancia a sus estudiantes: "A pedido de parte interesada se expide la presente constancia, cuyos datos contenidos salvo error u omisión son ciertos".

d) "Héctor E., radicado en Juan Lacaze, pagó su vivienda en el Complejo Habitacional L 5 de Juan Lacaze el 19 de agosto de 1974. Pero el sector público había construido parcialmente dicho Complejo por donde debía existir una calle algún día. Veinte años después no había podido escriturar su propiedad, ni venderla".

e) "El oficio de la Justicia Letrada de Menores de 2º Turno señala que *"se libra a Ud. (Presidente del Instituto Nacional del Menor) el presente a los efectos de poner en su conocimiento que se recibió en esta Sede Oficio N° 338 de fecha 2 de mayo del corriente año (1989), de Comisaría de Menores, en el cual se comunicaba que en una Agente de 2da. Clase (PF) que se encontraba*

prestando servicio en el referido lugar, fue picada por "chinches". Hacemos saber que los insectos (dos de ellos) fueron enviados adjunto al parte policial".

16. Historia Laboral en el Banco de Previsión Social

El BPS no contaba antes de 1994 con la información de servicios y remuneraciones de los trabajadores dependientes de industria y comercio, rural y sector público (cuatro quintas partes), con los problemas subsiguientes para el otorgamiento de beneficios y pasividades, en especial, la necesidad de testigos a falta de prueba documental. Los intentos de realizarla en los últimos cincuenta años habían fracasado, en particular el último que consistía en contratar una empresa informática especializada. Todo ello perjudicaba a centenares de miles de trabajadores y favorecía irregularidades.

Se planteó que el PRO.NA.DE. se hiciera cargo de generar la Historia Laboral de los trabajadores en base al régimen de la Ley 16.190 (Ley Machiñena, 1991) que era básicamente un registro mensual. Se firmó un convenio al respecto en mayo de 1994.

Del análisis realizado surgió que el problema no era informático, ya que las Cajas Notarial, Bancaria y Profesional contaban con la historia informatizada. La cuestión era que en estos organismos había unas diez mil personas en cada una y en el caso del BPS eran casi un millón. Era un problema de gestión en gran escala.

Por unanimidad de las autoridades del BPS (partidos políticos y los grupos sociales, trabajadores, empresarios, jubilados) se desarrolló un sistema informatizado donde se registran los antecedentes laborales, servicios y remuneraciones de casi un millón de trabajadores, presentados todos los meses por unas cien mil empresas, lo que redundaba en beneficio de la simplicidad de trámites y menores tasas de evasión y despilfarro.

El proyecto incide en una importante disminución de demoras y declaraciones falsas, así como en la evasión tributaria.

Asociados al proyecto de Historia Laboral se implementaron sistemas de atención telefónica a unos 33.000 trámites de pasividades y a empresas contribuyentes para determinadas gestiones, se están implementando cobranzas descentralizadas mediante pre-facturación y otras reformas que dieron gran credibilidad a la recepción de información de historia laboral.

En especial se destaca el desarrollo del "Hermes", programa que permite la presentación masiva de la información de nóminas por parte de las empresas en diskettes, por primera vez en el sector público.

La Unidad de Historia Laboral, edificio con 250 puestos de trabajo informatizados fue inaugurado por el Presidente Lacalle en febrero de 1995 y de inmediato se inició la campaña de información y capacitación. En mayo de 1995 se inició el proceso de registración con las grandes empresas.

Recién en septiembre de 1995 se aprobó la Ley de Reforma de la Seguridad Social que se comenzó a aplicar en abril de 1996. Sin el aporte ya realizado de la Historia Laboral se habría postergado la vigencia.

En el primer mes de vigencia la información de los trabajadores estaba validada por la Unidad de Historia Laboral en más del 99%

17. Investigaciones

Se realizaron numerosas investigaciones a efectos de contar con información adecuada en forma previa a la toma de decisiones: egreso de funcionarios hacia el sector privado, servicios pasibles de privatizaciones periféricas, análisis de declaraciones de remuneraciones declaradas al BPS y al BSE, transparencia y derecho a la información, protección de los derechos del consumidor, tramitación de importaciones en las empresas públicas, clearing de correspondencia, errores más comunes en el proceso del gasto, normalización de insumos de uso común.

18. En resumen

El 30 de julio de 1991 en ocasión de la aprobación de Decretos reglamentarios de compras estatales, el Presidente de la República concurrió a la sede del PRO.NA.DE para su firma y señaló que pocos programas de Naciones Unidas han sido tan eficaces como el de Desburocratización. Entre otros conceptos, aludió a los beneficios que arroja el Programa frente a sus costos y dijo al respecto: *"si todos los Programas tienen ese retorno, creo que entonces podremos cambiar el mundo, por ahora, hemos cambiado una parte muy importante de nuestro país."*