

PROGRAMA DE DESARROLLO DEL MANAGEMENT

RESEÑA DEL CASO URUGUAYO

PROYECTO URU/90/002

PRO.NA.DE.

Preparado en Barcelona en noviembre de 1994

a solicitud del MDP por el Director del Proyecto

Nota: el informe es responsabilidad exclusiva de su autor

ESTUDIO DE CASO: URUGUAY

I. BREVE DESCRIPCION DEL PAIS.

Uruguay es un país con 176.000 kms. de superficie, 3.150.000 habitantes y un PBI de 13.150 millones de dólares en 1993, equivalente a un producto per capita de U\$S 4.200. La población es homogénea y de buen nivel cultural, con una tasa insignificante de analfabetismo. Ocupa el primer lugar en materia de indicadores sociales en América Latina.

Sin embargo, su tasa de inversión en los últimos 50 años ha sido poco superior a la depreciación del capital. El resultado es que su tasa de crecimiento ha sido de las más bajas del mundo en ese largo lapso, lo que permite descartar causas coyunturales en el problema.

También como resultado se tiene una alta tasa de emigración, en especial, de personas jóvenes, calificadas, emprendedoras, y luego, de sus familiares, agravando el problema de una estructura de edades similar a la de los países más desarrollados. El creciente costo de la seguridad social alcanza al 20% del PBI.

La población económicamente activa alcanza sólo a 1.450.000 personas, de las cuales 260.000 son empleados públicos dentro de las actividades tradicionales del Estado (incluyendo educación y salud) y de una escasa decena de empresas públicas (con sólo 46.000 funcionarios) en actividades financieras y de capital social básico. Se estima en cerca de 70.000 los funcionarios redundantes pero es impensable el cese masivo de los mismos.

Es una sociedad que no ha tenido grandes problemas (ni guerras, ni conflictos raciales, ni catástrofes); no es de extrañar, entonces, los rasgos conservadores de esa sociedad, poco afecta a los cambios bruscos y a los desequilibrios sociales.

Es un Estado de Derecho, con tres Poderes celosamente independientes, con un sistema electoral transparente y con prensa libre. Sus lentos sistemas de contralor en el sector público y, mucho más que eso, su cultura cívica, le han permitido tener un mínimo nivel de corrupción. La mentalidad conservadora y de clase media que tiene la población sanciona socialmente la exhibición de riqueza. Es una curiosa economía de mercado donde la ganancia no es un objetivo muy aceptado culturalmente.

El problema principal para Uruguay no es la privatización de unidades del sector público, aunque el progreso técnico y la especialización de los mercados lo lleva a ello, sino la eficiencia, tanto pública como privada.

Para obtenerla se requieren adecuadas reglas de juego que permitan a la economía de mercado desarrollar su potencialidad, para lo cual se necesita una

amplia desregulación que, paradójicamente, requiere más y mejores normas ... pero que se cumplan.

También requiere un rediseño de reglas el sector público.

Para ambos se requieren consensos políticos y sociales.

Ningún partido ha tenido mayoría absoluta en los últimos 40 años y, además, las fracciones dentro de los partidos llevan a que el Presidente tenga un apoyo firme de no más de la cuarta parte del Parlamento. Resulta muy difícil para el Poder Ejecutivo obtener mayorías legislativas para cambios profundos; la ausencia de mayorías políticas estables dificulta concretar planes ambiciosos de gobierno.

Ello hace compleja a cualquier estrategia de transformación del sector público.

II. ESTRATEGIA DEL GOBIERNO PARA LA REFORMA DEL ESTADO

El Gobierno de Uruguay, a partir de la Presidencia del Dr. Lacalle, quien la asumiera en marzo de 1990 por cinco años, encaró el tema de la reforma del Estado a través de cuatro grandes líneas:

- a) una política de reducción del gasto público y venta de activos improductivos;
- b) una política de no provisión de vacantes y una ley de funcionarios públicos por la cual se promovió su renuncia incentivada y se modificaron los sistemas de redistribución, calificaciones y ascensos;
- c) una ley de "reforma del Estado" que faculta la privatización de algunas empresas públicas o algunas actividades de ellas; la misma fue parcialmente impugnada y llevada a plebiscito, donde la ciudadanía optó por su derogación;
- d) un programa de simplificación de trámites.

El Management Development Programme, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, proporcionó una donación de U\$S 521.900 al Gobierno de la República en 1990 y una lista de expertos en administración pública de la cual se seleccionó al Director del Proyecto. Así se creó el Proyecto URU/90/002, luego conocido habitualmente como PRO.NA.DE. (Programa Nacional de Desburocratización).

La idea original del Gobierno de suprimir y simplificar trámites en general a través de este Programa fue enriquecida por una concepción más completa y ambiciosa.

Se señaló que el problema no era solamente técnico (simplificar o suprimir) sino que era, además, un problema económico, institucional, político y cultural. Y se resaltó que el problema era, esencialmente, cultural.

Y que para superar esa barrera cultural y obtener credibilidad se debían abordar los grandes problemas de carácter burocrático pues si se superaban los grandes, la gente iba a estar convencida que se iban a solucionar los pequeños.

Para ello se planteó que el PRO.NA.DE. tomara 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 se convencieran también. Y que impulsara la desregulación del comercio exterior para convencer al empresario privado.

También se planteó que el Programa dependiera directamente de la Presidencia, a través de su Secretaría General. 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 otra ubicación.

El esquema inicial partió de varias líneas de trabajo con una expresa intención de concentrarse en las que resultaran más promisorias y viables.

El horizonte previsto fue de dos años.

El planteo estratégico aplicado por el PRO.NA.DE. fue definido desde el inicio y se analiza posteriormente, luego de analizar los resultados de las actividades y la multiplicación de actividades del Programa, a partir del financiamiento inicial del M.D.P.

III. RESULTADOS DE LA ACCION DEL PRO.NA.DE.

De acuerdo con el informe de evaluación del Programa, efectuado en enero de 1993, por un experto internacional independiente, "los resultados conseguidos son sencillamente espectaculares".

Se señaló que "Se contó siempre con el apoyo político del Gobierno, con lo que resultó asequible la tarea de sensibilizar los jefes directamente implicados en la toma de decisiones; se contó también con el apoyo e interés - desigual pero general - de los medios de comunicación. Gracias a todo ello se ha conseguido que el proyecto sea ampliamente conocido y positivamente valorado por los funcionarios, empresarios, profesionales, dirigentes, etc. Este conocimiento y valoración positivos han sido sin duda uno de los "recursos" más importantes con que ha contado el proyecto".

Respecto a los impactos del proyecto, la evaluación destacó:

"a) El impacto en los medios de comunicación y hasta en la opinión pública, parece haber sido notable y hasta excepcional si se considera la temática propia del proyecto".

"b) El impacto del proyecto es también apreciable en los valores, comportamientos y actitudes de sectores selectivos, pero importantes y crecientes, de la alta función pública uruguaya."

"c) La inversión realizada por el MDP en este proyecto puede considerarse verdaderamente dinero semilla".

"d) El éxito del proyecto ha determinado también su prolongación en una segunda fase del mismo..."

"e) ...desde la técnica del análisis costo-beneficio, el Anexo VI de este informe contiene una estimación de los beneficios para los usuarios derivados de las diversas medidas de desburocratización adoptadas por PRONADE en su primer año de funcionamiento. Como puede allí observarse, para muchas de las medidas adoptadas no resulta posible cuantificar los beneficios producidos, pero para las que sí, los beneficios anuales estimados ascendían a U\$S 29.080.000. Este cálculo se realizó, a nuestro modo de ver, de modo riguroso y sin concesiones a la publicitación de éxitos fáciles. La conclusión que se desprende es evidente: PRONADE tuvo en 1990 un costo de U\$S 274.000 y dicho costo produjo unos beneficios anuales cuantificables de U\$S 29.000.000 a los que podrían añadirse otros tantos procedentes de los beneficios no cuantificables."

Los principales resultados del PRO.NA.DE. se presentan a continuación, agrupados por área temática.

NUEVA LEY DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO

El sistema de compras del sector público adquiere más del 7% del PBI, sin incluir el petróleo; tradicionalmente se le consideró una fuente inevitable de demoras y sobrecostos. Ello llevó a un esfuerzo muy importante para su transformación, cuyo buen resultado dio gran credibilidad al PRO.NA.DE.

A lo largo de cuatro meses se fue generando, con un exhaustivo consenso de técnicos, gerentes y organismos, una fuerte reforma a la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado, 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".

Se incorporaron nuevos principios de flexibilidad, delegación y materialidad; se cambió la anterior "legislación de la sospecha" por una normativa de "veracidad, salvo prueba en contrario", confiando más en los funcionarios y mejorando, simultáneamente, los sistemas de control.

Se exacerbaron los principios de eficiencia de la economía de mercado: la transparencia (plena información) y la competencia. Ello redundó en mejores precios y originó menores posibilidades de corrupción.

Por ejemplo: se permitió la libre presentación de empresas en las adquisiciones oficiales aunque no hubieran sido invitados y se amplió la información que llegaba a los proveedores a través de las dos revistas especializadas en compras estatales. Ellas informaron que se duplicó su información y que aumentó su tiraje y los gerentes de compras señalan que aumentó el número de ofertas y de oferentes. Ello implica, a paridad de circunstancias, mejores precios y, por ende, economías.

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, atender dicho incremento en el número de ofertas.

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 de Estado y reiteración de compras observadas por el Tribunal de Cuentas. En el caso de las empresas públicas, que son intensivas en capital y grandes compradores y cuentan con gerencias profesionalizadas, se elevó seis veces el tope de licitación pública.

Ello originó una gran aceleración y simplificación de los trámites, muy evidente, en todas las compras de montos reducidos que son muy numerosas y por un total no demasiado elevado.

El número más reducido de licitaciones públicas, que no vieron casi variar sus procedimientos y mantuvieron sus garantías, y que eran de montos realmente elevados, también mejoró en su gestión ya que las Gerencias de Abastecimientos pudieron destinar más y mejores recursos humanos a su ágil gestión. Por ejemplo, volver a licitar una compra se puede hacer en una de las principales empresas estatales en 45 días cuando antes requería un año y medio. Ello genera economías pero también fortalece el poder de negociación del organismo.

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

Las modificaciones fueron difundidas ampliamente a través de publicaciones, conferencias, seminarios, etc., realizándose otros aportes a través de medidas complementarias tales como la creación de un Banco de Datos (Preguntómetro), de entrega gratuita a organismos y proveedores que permite a la Administración y al usuario realizar consultas referidas a la normativa de compras, jurisprudencia del Tribunal de Cuentas, procedimientos más frecuentes, etc. Asimismo, se creó un Banco de Datos entre organismos grandes compradores o Mesa de Precios y se instaló una Mesa Especial, de acceso reservado, para medicamentos y material médico quirúrgico. Ambas son actualizadas permanentemente.

En especial se destaca el dictado de Seminarios de Alta Gerencia de Abastecimientos ya que el sistema requiere operadores bien capacitados.

Entre las 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.

La normativa de desregulación en el mercado de la chatarra permitió incrementar la venta de activos improductivos en poder de organismos públicos por más de 10 millones de dólares.

Con amplia participación de los organismos estatales grandes compradores se elaboró el Pliego Unico de Licitaciones de Suministros que fue aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo. Antes había 58 distintos. Posteriormente se realizaron Seminarios en relación a los aspectos jurídicos de este pliego.

Se calcula que la norma ahorra U\$S 600.000 anuales 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". Todo ello simplifica la tarea al proveedor y los costos que se le reducen dejan de ser trasladados a sus precios.

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 ocasionaban el régimen que superaban los 25 millones de dólares, disminuyeron casi hasta desaparecer.

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

Hay otras numerosas medidas tomadas dirigidas a la eficiencia en esta área.

Pero deseamos destacar una consecuencia muy importante del hecho de tener un buen sistema de compras. Permite desarrollar privatizaciones periféricas que son extremadamente importantes, tanto para la empresa privada como para el sector público.

En efecto, cuando más desarrollados y eficientes son los mercados, más especializadas son sus empresas. Ello los lleva a concentrarse en lo más importante de su producción y a contratar los insumos menos relevantes. Para aprovecharse de esta circunstancia, que es hacia donde se dirige el mundo, es necesario saber comprar bien. Y así aumentar la productividad.

Se estima que la nueva normativa en compras coadyuvó a nuevas contrataciones (privatizaciones periféricas o tercerización) de más de 50 millones de dólares anuales.

DELEGACION DE ATRIBUCIONES

El Presidente de la República 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 para todos los organismos públicos que no lo tenían establecido en la Constitución de la República. La mayor parte de los Ministerios y organismos autónomos lo han utilizado aunque no todos sus Jerarcas han querido delegar.

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 y se elaboró y editó el Manual de Delegación de Atribuciones, en el marco de la Colección de Manuales Burocráticos.

Todo ello permitió la descentralización de numerosas gestiones.

SISTEMA UNICO DE IDENTIFICACION DE EMPRESAS Y CONTRIBUYENTES

Se creó el Sistema Unico de Identificación de Empresas y Contribuyentes, coordinándose al efecto los Registros del Banco de Previsión Social y de la Dirección General Impositiva y eliminándose el Registro de Empresas de la Dirección General de Estadística y Censos por redundante.

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 dió 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 dictaron normas sobre identificación única de las personas físicas y se está elaborando un Banco de Datos con la información de la identificación civil de los habitantes.

REFORMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Se han eliminado o simplificado centenares de trámites puntuales, algunos que, incluso, alcanzaban a centenares de miles de gestiones anuales. Pero lo más importante es que se ha reformado sustancialmente la base misma de los trámites, el procedimiento administrativo, es decir, la regulación jurídica de esa compleja transferencia de información que son los trámites, los registros, los expedientes, los sumarios, los papeles en general. Esta norma de carácter reglamentario del Poder Ejecutivo ha sido adoptada sucesivamente por el resto del sector público, autónomo del mismo.

En 1992, se capacitaron 6.000 funcionarios de Montevideo e Interior en el nuevo procedimiento y se inició la evaluación de la reforma. En 1993 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 alumnos. En 1994 se ha seguido la capacitación.

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.

Se ha eliminado el papel florete, el papel numerado, el correlacionado, el "falso" expediente, etc. y ello ha liberado recursos para hacer más rápidamente lo importante. Y cuando se elimina el 30% del trabajo administrativo en todos los Ministerios, casi simultáneamente por ser una medida horizontal, el 70% restante se mueve mucho más rápidamente pues esto opera como un desembotellamiento de tránsito. Y trabajar menos y mejor es sinónimo de más productividad.

Se efectuó una licitación conjunta por cuenta de numerosos organismos públicos y se adquirieron más de 800 fax 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). Además, la compra conjunta ahorró U\$S 156.000 en la adquisición y U\$S 100.000 anuales más en mantenimiento.

Este tipo de resultados genera credibilidad en los casi 30.000 funcionarios cuyo principal trabajo es administrativo y se benefician de ellos, pues trabajan menos y mejor, teniendo claro en todo momento que la simplificación o eliminación de trámites no perjudica su fuente de trabajo.

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.

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.

SIMPLIFICACION DE LOS TRAMITES DEL COMERCIO EXTERIOR

En la primera fase 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.

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, que ha continuado con esa línea de actividades.

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 con el atraso en el trámite de más de 20.000 expedientes.

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 el Uruguay pasó a tener el sistema más moderno de Latinoamérica, el que se ha ofrecido a los países hermanos.

Un módulo permite 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 tienen 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 Marcaria, 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 esta corrupción.

BANCO DE PREVISION SOCIAL

El Banco de Previsión Social canaliza más del 15% del PBI en prestaciones a trabajadores pasivos y activos. Cuenta con 800.000 cotizantes, 350.000 jubilados y 270.000 pensionistas y recordemos que la población total son 3.150.000 personas. Su impacto en la población es muy amplio.

A través de dos convenios interinstitucionales 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 y 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.

SISTEMA DE HISTORIA LABORAL

Por unanimidad de los partidos políticos y los grupos sociales (trabajadores, empresarios, jubilados) se está efectuando la creación de un sistema informatizado donde se registren los antecedentes laborales, servicios y remuneraciones de más de un millón de trabajadores lo que redundará en beneficio de la simplicidad de trámites y menores tasas de evasión y despilfarro. Se ha estimado que la evasión supera los 400 millones de dólares y que el proyecto incidirá en una importante disminución de la misma.

En el marco de este proyecto se están implementando sistemas de atención telefónica a unos 33.000 trámites de pasividades y a empresas contribuyentes para determinadas gestiones, se están implementando cobranzas descentralizadas mediante prefacturación y otras reformas que darán gran credibilidad a la recepción de información de historia laboral mediante diskettes, lo que se prevé estará operativo en marzo de 1995.

PROGRAMA DE FORMACION 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 dió lugar a la formación de un Programa independiente 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 docentes de esa Universidad, a efectos de especializar docentes en Negociación para el dictado de dichos cursos.

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

Nota: posteriormente a este informe se editó el primer número de Carta Gerencial, revista cuatrimestral de formación e información de interés a nivel gerencial.

PROYECTO DE MEJORA DE GESTION DEL MINISTERIO DE GANADERIA

Se efectuaron diversas mejoras de gestión en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, 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 de PNUD, el Proyecto URU/94/002 "Fortalecimiento Institucional del MGAP".

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 culminó con la supresión de 73 de los mismos en un total de 130, y 5 más de la Administración Descentralizada, aprobada por la unanimidad del Parlamento.

Esta transformación, aprobada a fines de 1992 y que se aplica gradualmente a medida que cesen los actuales titulares, lo que sucederá en la mayoría de los cargos que aún quedan el 1º de marzo de 1995, asegura 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 necesariamente deben surgir de los partidos cuyas propuestas de gobierno aprueba la ciudadanía.

CONVENIOS CON OTROS ORGANISMOS

En lo que respecta a convenios para la mejora de gestión, acciones de capacitación e informatización, se registraron más de 20 con diferentes organismos de la Administración Central y Empresas Públicas.

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 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, identificándose 23.805 inscripciones a nombre del Estado en el Registro de Traslaciones de Dominio y se creó una base de datos con 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 arrojan 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).

COLECCIONES MANUALES BUROCRATICOS Y VIDEOS BUROCRATICOS

Se llevan editados y distribuidos masivamente 23 títulos (Nota: 24 actualmente) de la colección denominada "Manuales Burocráticos" con temas de interés para la Administración Pública y sus usuarios, con más de 130.000 ejemplares editados. También se han editado cuatro videos con similares temáticas.

GRAN PREMIO NACIONAL DE LA BUROCRATEZ

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.

El objetivo final que era generación de conciencia para la creación de la figura del Defensor del Pueblo no fue logrado.

IV. EXPANSION (EFECTO SEMILLA) DEL PRO.NA.DE.

El PRO.NA.DE., desde 1990 a 1994, ha progresivamente expandido el financiamiento inicial del MDP a través de donaciones de organismos internacionales, otros fondos nacionales e internacionales y contribuciones por costos compartidos.

FASE I, 1990-1992

<u>Aporte inicial del MDP.....</u>	<u>521.900</u>
Aporte de la Agencia Internacional para el Desarrollo.....	300.000
Convenio con el Banco de Previsión Social.....	63.462
Otros fondos a través de la Oficina de Planeamiento.....	41.069
 SUBTOTAL.....	 926.431
 Convenios de PRO.NA.DE. con fondos administrados por la División Preinversión de la Oficina de Planeamiento.....	 200.000
Aporte para gastos por parte de la Presidencia.....	72.000
Local (equiv.).....	96.000
 <u>TOTAL DE LA FASE I.....</u>	 <u>1.294.431</u>

FASE II, 1992-1994

<u>Aporte inicial de la CIP del PNUD.....</u>	<u>370.000</u>
Aporte del Banco Mundial.....	975.000
(se efectuó la creación de dos <u>Proyectos independientes</u> más, en el PNUD, con más fondos del Banco Mundial por la real dificultad práctica de su administración eficiente por la Dirección del PRO.NA.DE.)	
Convenio con Dirección N. de la Propiedad Industrial.....	157.143
Convenio con Instituto Nacional de la Juventud.....	10.059
Convenio con Banco de Previsión Social.....	35.000
Convenio con B.P.S. de Historia Laboral (1º etapa).....	1.375.000
Convenio de Sistema de Identificación Civil.....	200.000
Convenio con Oficina Nacional del Servicio Civil.....	121.737
Convenio con Instituto Nacional del Menor.....	24.000
Convenio con Usinas y Trasmisiones Eléctricas.....	30.000
Convenio con la Universidad de la República.....	5.013
Convenio con Secretaría de Prensa de la Presidencia.....	1.432
Convenio con la Comisión N. de Informática.....	4.970
Convenio con el Ministerio de Economía y Finanzas.....	178.445
Convenio con la Dirección General Impositiva.....	48.354
Convenio con el Ministerio de Educación y Cultura.....	38.370
Convenio con la Dirección N. de Correos.....	24.156
Convenio con el Banco de la República.....	8.220
Convenio con el Ministerio de Salud Pública.....	44.027
Convenio con el Banco de Seguros del Estado.....	3.025
Convenio con el Ministerio de Ganadería y Agricultura.....	406.075
(debido a su tamaño, se lo hizo un <u>proyecto independiente</u> con la supervisión del PRO.NA.DE. por 961.938 más)	
SUBTOTAL..... 4.060.026	
Aporte para gastos por parte de la Presidencia.....	216.000
Local (equiv.).....	180.000
<u>TOTAL DE LA FASE II..... 4.456.026</u>	

Programa de Formación Gerencial, 1993-1996

Con financiamiento inicial del PRO.NA.DE. y aportes de empresas públicas, se inició este Programa, el que en mayo de 1993 se convirtió en un Proyecto MDP, distinto pero con intervención del mismo Director del PRO.NA.DE.

Aporte del MDP.....	380.000
Aporte de empresas públicas y organismos.....	602.000
SUBTOTAL..... 982.000	
Aporte para gastos por parte de la Presidencia.....	150.000
<u>TOTAL DEL PROYECTO.... 1.132.000</u>	

TOTAL DE FINANCIAMIENTO Y EFECTO SEMILLA: U\$S 6.882.457
APORTE PNUD-MDP:..... U\$S 891.900

V. ESTRATEGIA SEGUIDA POR EL PRO.NA.DE.

La estrategia de implementación de los cambios responde a una determinada y explícita concepción de las transformaciones que se están produciendo en la administración y en la sociedad, la que fue expuesta en numerosas publicaciones y conferencias.

Se está cambiando el paradigma de la administración. Ya ha quedado atrás el modelo burocrático de Max Weber, muy adecuado probablemente a fines del Siglo XIX, cuando se estaba inventando el motor a explosión y se iniciaba el uso comercial e industrial de la energía eléctrica. Era un mundo de bienes y servicios sencillos, de pocas regulaciones, de procedimientos rígidos y preestablecidos, que cambiaba lentamente y que se correspondía con ese modelo.

El mundo actual presenta una explosión tecnológica de tendencia exponencial que cambia todas las organizaciones, públicas y privadas; se pasa de la intuición al planeamiento estratégico, de la experiencia a la capacitación permanente, de la estabilidad al cambio turbulento, de la sencillez a la complejidad y ello lleva a modificar los principios de actuación de la administración. Y ello permite a las sociedades que sepan aprovechar las posibilidades que ofrece, obtener importantes incrementos del bienestar de sus habitantes.

Es en este contexto, en este momento histórico, donde se ubican los nuevos principios que se han consagrado en la normativa: la delegación en lugar del centralismo, la flexibilidad, la materialidad sobre el formalismo, la ausencia de ritualismo, la diversidad frente al uniformismo, la veracidad salvo prueba en contrario, etc.

Se está pasando de un modelo a otro, con gran rapidez.

PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

<u>TRADICIONAL</u>	<u>MODERNA</u>
ABSORCION DE DECISIONES	DELEGACION
CENTRALIZACION	DESCENTRALIZACION
FORMALISMO	MATERIALIDAD
RIGIDEZ	FLEXIBILIDAD
RITUALISMO	PRACTICIDAD
DESCONFIANZA	VERACIDAD Y NEGOCIACION
UNIFORMISMO	ADECUACION A REALIDAD

Esta transformación es necesaria y beneficiosa para el conjunto de la sociedad.

En lo que es propio de la economía de mercado, los beneficios surgen de la transparencia y competencia, eliminando trabas y deseconomías en su funcionamiento.

En lo que es propio del sector público, los beneficios surgen principalmente de su buena gestión, la cual se transforma cada vez más rápidamente en dirección al gerenciamiento eficaz.

En ambos procesos de transformación se pueden identificar oportunidades de cambios que, por sí solos, justifican su concreción pero que, sumados en conjunto, pueden llegar a producir cambios más importantes. Por ejemplo, la acumulación de resultados del buen gerenciamiento puede llevar a disminuir los cargos de provisión política partidaria en beneficio de la profesionalización de la Administración Pública.

Luego de haber introducido estos principios en la legislación de administración financiera, se los aplicó también en la administración no financiera que es materia reglamentaria, el Procedimiento Administrativo, que fue modificado en diciembre del 91 con el Decreto 500, cambiando sustancialmente la filosofía de la Administración, cambiando la normativa y procurando llegar a decenas de miles de funcionarios que tienen que cambiar hábitos culturales para su correcta aplicación.

Para lograr estos y otros cambios se han aplicado en este proceso de desburocratización algunos principios estratégicos. Toda la transformación que ha tenido el mundo en el siglo XX también está cambiando los planteos estratégicos; las estrategias no son iguales hace 50 años y ahora; las estrategias, cuando hay cambios turbulentos, cuando los cambios son cada vez más rápidos, tienen que adecuarse también a esos cambios.

En primer lugar, la estrategia no puede subordinarse a los objetivos; dicho de otra forma complementaria, los recursos no pueden subordinarse a los fines.

No son útiles las reformas que en el papel plantean un objetivo voluntarista que no se puede cumplir, porque ni los recursos por un lado lo permiten, ni la estrategia permite alcanzar ese objetivo.

Continuamente se encuentran proyectos hiperdimensionados que no funcionan, porque los recursos no son adecuados o porque la estrategia para conseguir los objetivos tampoco es adecuada.

Hay que invertir los términos y que la estrategia prevea anticipadamente la viabilidad del resultado y adecuar los objetivos y fines a estrategias que sean viables y recursos que estén disponibles. Entonces deben plantearse agendas que sean realizables y que se legitimen con resultados palpables rápidos.

Y esas agendas deben basarse en estrategias que tienen que prever crear las condiciones para que los cambios se adopten, contar con el planeamiento estratégico de las condiciones en las cuales se pretende que se den esos cambios.

En tal situación importa prever que cuando se plantee una solución poderla ofrecer de inmediato porque ya está prevista; importa poder elegir directamente "la cancha" donde se dan las condiciones para que la estrategia cierre con el objetivo.

Ello implica necesariamente introducirse también en un proceso de cambios permanentes en las tácticas, implica renunciar a formas precisas, concretas y definitivas de Reformas del Estado, implica también renunciar a todos los tomos que no se leen de las Oficinas de Planificación.

Hay que manejar estrategias que introduzcan rápidamente en procesos de cambio y permitan ganar credibilidad y que permita mucha flexibilidad en el proceso de cambio en sí permitiendo reorientar fácilmente la acción hacia objetivos que se puedan conseguir.

Es un proceso de aproximaciones sucesivas, de necesaria interacción, de necesaria cooperación y de búsqueda de consenso, y hasta ahora ha dado como resultado reformas que han conseguido, en contra de lo que suele suceder en Uruguay, la unanimidad de los partidos en el Parlamento y el consenso a nivel de los funcionarios ya que todos los actores han comprendido que la ineficiencia no tiene color político.

Y esto ha señalado un camino que ha servido para hacer unas cuantas cosas útiles, de las cuales se reseñan algunas ideas.

Una, que se debe aprender del Norte porque por algo esos países están desarrollados, pero no se debe copiar en el Sur porque por algo no lo está.

Todas las reformas que se mantengan dentro de las estructuras habituales de la administración tradicional basadas en paternalismo, clientelismo, patrimonialización en beneficio de algunos intereses y gestiones rutinarias, están condenadas irremediablemente a perderse, porque se están construyendo sobre cimientos erróneos.

Por lo tanto se reitera que no debe hacerse "progreso manuscrito".

Y tampoco deben esperarse resultados fáciles y rápidos, excepto en lo que sea simplemente una supresión pura. El tema transformación implica mucho esfuerzo adicional.

No se ahorran recursos sin invertir algunos.

Este es un ejemplo real de 1992. Se propuso que el Estado tuviera un "ejecutivo de cuenta" para la compra de carne por parte del Estado (para hospitales, cárceles, cuarteles, etc.) que representa un volumen de más de 15 millones de dólares, siguiendo la adecuada administración de esas compras y del contrato. Porque nadie

estaba específicamente a cargo de controlarla. Y en esa licitación, invirtiendo unas 200 horas de trabajo, se ahorró un millón y medio de dólares.

Es de resaltar que el Poder Ejecutivo, en el propio acto de aprobación de esa licitación, destinó esas economías (aunque no ha sido necesario utilizarlos) a reforzar el Plan de Mejora de los Sistemas de Compras porque respaldó explícitamente el concepto de invertir algo para ahorrar mucho.

En cambio, centenares de funcionarios se dedican a intercambiarse papelititos por montos de escasa cuantía en materia de adquisiciones, cuando el gasto de compras estatales de Rentas Generales se concentra en un 60% en una licitación de carne, en cuatro centros de compra de medicamentos y en seis centros de compras de alimentos.

En términos económicos podemos decir que estamos tratando de igualar costos y beneficios marginales, que todos los economistas consideran como una condición de eficiencia.

Y en forma muy específica en nuestra estrategia, tenemos estos diez puntos que nos han dado muy buenos resultados:

1) el uso del análisis costo beneficio, señalando en todo lo que es cuantificable los beneficios y los costos involucrados.

De junio a diciembre de 1990 se efectuaron economías cuantificables por 29 millones de dólares y para evitar alguna discusión con algunos de los que suelen discutir cosas muy innecesarias, se castigó la estimación y se planteó el 70% de las economías cuantificables, así se eliminaba cualquier discusión sobre la exactitud del cálculo; pero 29 millones de dólares anuales y repetitivos es mucho dinero acá y en cualquier lugar, más todos los beneficios de cuestionable o imposible cuantificación que no se incluyeron en el cálculo pero sí fueron enumerados.

Esto es un instrumento de rápida comprensión que enternece a todo Ministro de Economía. Esto lleva, además, a que las agencias involucradas estén proclives a asignar recursos a objetivos que constatan rentables y resuelve parcialmente el problema de obtención de fondos.

Una de esas primeras medidas generó una economía cuantificable de U\$S 560.000 anuales, lo que permitió afirmarle al Presidente que ya se habían cubierto los costos antes de empezar y que ya tenía beneficios netos respecto a los U\$S 521.900 de donación.

En efecto, la supresión del trámite anual de inscripción en un Registro de Empresas de determinado organismo eliminaba un costo de U\$S 7 por agente económico (tiempo, omnibús, etc.); multiplicado por 79.750 empresas que lo habían hecho el año anterior, habíamos eliminado costos por dichos U\$S 560.000.

No se incluyó como economía la tasa de inscripción que se les cobraba que era de un dólar aproximadamente, porque representa una mera transferencia de un agente privado al Estado; en cambio la economía que imputamos es la real, la de los recursos productivos sacrificados para el trámite de preparación y entrega de una información a ese Registro, información que nunca había sido procesada...! Se corrobora que un alto porcentaje de la información que se pide al usuario, nunca es procesada después...

Y nótese la magnitud de los recursos sacrificados. Porque cuando los trámites abarcan a tres millones de uruguayos, o a dos millones de ciudadanos, o a 200.000 empresas, o a 25.000 sociedades anónimas o a cualquier otra magnitud que tenga varios ceros a la derecha, los recursos en juego y los beneficios potenciales de un adecuado diseño del trámite o de su eliminación, suman enseguida centenares de miles o millones de dólares.

La adecuada cuantificación de costos y beneficios es una característica de nuestro accionar, la que efectuamos con un criterio muy conservador, a efectos de evitar cualquier crítica a la misma y, en muchos casos, sólo señalamos beneficios no cuantificables.

2) Se ha concentrado el esfuerzo en lo importante. No es cierto que cuanto más importante es algo, sea más difícil cambiarlo. Hay muchas cosas importantes que nadie tiene a cargo y uno puede cubrir ese vacío, por ejemplo, la Ley de Compras, los Sistemas de Identificación, el Procedimiento Administrativo. Su característica común es que son "horizontales" a todos los organismos y la actividad de casi todos ellos es "vertical", pues nacen de la especialización de funciones y de la desagregación de algún organismo más grande.

3) Se ha concentrado el esfuerzo en donde puede haber éxito. Hay tantas cosas para hacer en cualquier país que uno puede elegir las viables. Para qué jugar en contra de las probabilidades?

4) Se cuenta con una agenda pragmática y selectiva. A diferencia de las reformas voluntaristas, se ha sido muy selectivo. Cuando se constata que una línea de trabajo no funciona, simplemente el PRO.NA.DE se aleja y va a otra porque en un país y en un Estado donde hay tantas cosas para hacer siempre se puede elegir y se debe optimizar la que es más rentable en términos de relación costo-beneficio, si es factible su concreción.

5) Siempre se tiene disponible una cartera de oportunidades, una cartera de proyectos, se piensa dónde se puede ir si es necesario o si aparecen condiciones propicias como sucedió con el Proyecto de la Propiedad Industrial.

6) Se convirtió la desburocratización en una causa nacional, sin color político, en el cual simplemente el Gobierno de la República está empeñado en mejorar la Administración, lo que es muy útil en un ambiente como el uruguayo que es altamente partidizado.

Ello llevó a dejar de lado líneas de trabajo interesantes pero que podían llegar a ser objeto de disensos políticos que podían repercutir en aquellas donde se habían logrado consensos.

7) Se suministra mucha información objetiva. En contra de lo que opinaban y querían los agentes publicitarios no se hizo ninguna campaña de prensa (paga, por supuesto) pero sí se envía mucha información objetiva (gratis, por supuesto) a los medios de prensa sobre las cosas que se logran y se pretende crear a través de ella una mejor conciencia de los problemas y de los costos involucrados que hay detrás del exceso de burocratización.

Y para ello se busca la cooperación de los periodistas cuya misión también es crear conciencia social de los problemas. El facilitarles información ya elaborada y con mucho contenido anecdótico ha resultado muy útil. También poder distribuir "primicias" para aquellos días en que no hay noticias de prensa importantes.

8) Se ha utilizado el humor amable como medio de presión social, luego de obtener credibilidad mediante resultados. Affiches, relatos de humor, "juegos de la oca" recorriendo el camino de un expediente, Premios Nacionales a los relatos más burocráticos, etc. conjugados con relatos verídicos de resultados logrados por buenos funcionarios que se exceden en su condición de servidores públicos, lleva a crear presión sobre los malos funcionarios y sobre la ineficiencia de organismos sin herir las susceptibilidades ni perjudicar la cooperación de los buenos servidores públicos.

9) Se busca siempre generar consensos sobre las medidas a adoptar. Para ello se suele citar a todos los organismos, los funcionarios o las entidades privadas involucradas e intercambiar y enriquecer los puntos de vista. Se busca activamente la participación y los hechos indican que ha sido muy útil.

10) Se pretende generar "masas críticas" y se invierte mucho tiempo en crear agentes de cambio que se sabe que en muchos lados, al principio, se van a frustrar, porque van con entusiasmo pero encuentran dificultades para aplicar las reformas en sus organismos. Han pasado más de 10.000 funcionarios por actividades de capacitación hechas directamente por el PRO.NA.DE. sobre el nuevo Procedimiento Administrativo y se han distribuido más de 100.000 Manuales y 600 videos (se ha cubierto también todas las localidades de más de 2.000 habitantes). Ello ya hace un cambio cualitativo porque se va acumulando en las oficinas demasiada presión interna tendiente a eliminar cosas innecesarias. Y el lema de "trabajemos menos y mejor" es creído por los funcionarios que ven que se han eliminado cosas inútiles y que tienen ellos la posibilidad de hacer mejor lo importante y ello se traduce en más productividad.

Los resultados, de acuerdo a lo que ha opinado el Gobierno, el P.N.U.D., los medios de opinión, parecen ser satisfactorios.

El citado informe de evaluación hecho por un técnico independiente señalaba: "En Uruguay ... se han puesto las bases de un proceso sólido, prolongado y progresivamente extendido de modernización del sector público".

Pero ninguno de esos balances recoge el resultado fundamental: la aceptación por miles y miles de funcionarios de la conveniencia y necesidad de estos cambios y el uso de los instrumentos que se han puesto a su disposición.

VI. CONSECUENCIAS PREVISIBLES DE LA ESTRATEGIA Y SUS RESULTADOS

La sustitución del nivel superior de la administración por técnicos y gerentes de carrera, la capacitación especializada a través del Programa de Formación Gerencial del Sector Público, la difusión por decenas de millares de manuales y la preparación de miles de funcionarios, está abriendo un camino fuerte de profesionalización de la Administración del Estado.

La demostración y cuantificación de los resultados y el convencimiento generalizado de los beneficios aportados llevó, como se había previsto, al efecto "semilla" buscado, tanto por la vía de fondos internacionales como de fondos por costos compartido.

También llega a una conciencia en los usuarios y los funcionarios.

Ya hay muchos casos de mejoras de la gestión que erróneamente la prensa le atribuye a la participación del PRO.NA.DE., cuando éste sólo ayudó a crear las condiciones, el clima, los instrumentos, para que se pudiera actuar.

Todos los partidos políticos han incluido en sus programas para la elección nacional del 27 de noviembre de 1994 este tipo de medidas.

Todo esto lleva a la sostenibilidad de los resultados del Programa con independencia de su propia existencia, ya que son los agentes estatales los que lo han hecho suyo. Porque solamente con la ayuda de muchos miles de funcionarios y de usuarios se puede tener una Administración mas eficiente y una sociedad mejor.

Porque LA DESBUROCRATIZACION, ES TAREA DE TODOS