



## XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

**El estudio de caso en el Instituto Nacional de Colonización, la transición de modelos y la construcción de la administración pública**

Joaquín Zarucki

*El estudio de caso en el Instituto Nacional de Colonización, la transición de modelos y la construcción de la administración pública*<sup>1</sup>

**Autor:** Joaquín Zarucki

Facultad de Ciencias Sociales

Zaruckijo@gmail.com

**Resumen**

El presente trabajo tiene como objetivo presentar una visión de la reforma del Estado que considere los paradigmas anteriores como parte de la acumulación natural del devenir académico. Haciendo un esfuerzo por recolectar los aspectos instrumentales, y presentarlos con la finalidad de construir una administración pública más justa y democrática. En esta línea nos planteamos realizar un estudio de caso del Instituto Nacional de Colonización, y a partir de este extrapolar propuestas y visualizar paradigmas que se desprenden de su re estructura. El trabajo está basado en el método deductivo ya que partimos del análisis de la revisión bibliográfica y los paradigmas que ella ofrece para luego aplicarlas al caso del I.N.C. dicho estudio se realizó mediante un diseño exploratorio-descriptivo. Los resultados conseguidos es una construcción teórica capaz de aglutinar enfoques de elaboración, evaluación y ejecución de política pública. A la vez que es ingresado transversalmente a la visión de pensamiento organizacional y administrativo de las reformas estatales vigentes en Uruguay con especial foco en el I.N.C. Por último consideramos para completar el argumento tomar en cuenta los dilemas de la acción colectivas y su rol en nuestras ideas.

**Palabras claves**

Administración, estudio de caso

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014)

## 1. Introducción

El tema a estudiar es la problemática en torno a los cambios en la gestión y su desafío para enfrentar los problemas que presentan en la actualidad, específicamente entorno a los mecanismos de funcionamiento interno de las instituciones del Estado. En un contexto político, que en el discurso se impulsó fuertemente la idea filosófica de un cambio en la forma de manejar las instituciones<sup>2</sup> del Estado. Será de análisis teórico también la concepción que se entiende por reforma del Estado y las distintas conclusiones que se relacionan con las diferentes posturas teóricas y determinados mecanismos prácticos. Haremos un repaso de la teoría revisada en un estudio de caso al Instituto Nacional de Colonización (I.N.C).

El trabajo está basado en el método deductivo, presentándose las distintas teorías para luego aplicarlas al caso del I.N.C.. Es así que, para explicar este fenómeno, se estudia la manifestación de los diferentes postulados teóricos (teorías macro) y su aplicación al caso para luego llegar a una construcción teórica de una propuesta de reforma del Estado.

Para poder describir al INC debemos realizar un estudio con diseño exploratorio-descriptivo. Para esto se hace necesario contar con análisis de documentos y mantener entrevistas en profundidad, con jefes del INC, jefes políticos y de carrera. Esto concierne, que se realizarán entrevistas en profundidad a los jefes máximos de la institución, designados políticamente y también a los de más alto escalafón burocrático administrativo.

Por su parte, a partir del análisis de los distintos archivos del INC, normas y la documentación institucional (actas, reglamentos, etc.) Leyes y decretos vigentes obtuvimos cuáles son los mecanismos de los que sustentarse y dentro de qué marco jurídico puede actuar el INC subsidiariamente se rastrearon cambios.

El objeto de estudio es la estructura burocrática y la característica de su funcionamiento, en este sentido, buscar describir la organización y las estructuras burocráticas. No obstante, la orientación general que se le da a la misma en esta investigación, es encontrar una estructura que apunte a priorizar la gestión

---

<sup>2</sup>Definiremos instituciones a partir de la implementada por Douglass C. North, 1993. *“Las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones, y los códigos de conducta, como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)”*.

dedicadas a variables como: justicia social, responsabilidad administrativa, responsabilidad social, un ejercicio con arreglo equitativo, participación y control ciudadano, etc.

Para esto partimos del siguiente supuesto, las organizaciones resultan un sub sistema de la sociedad, también las vinculaciones institucionales de la organización con las sociedades, y como esta última se expresa en la conformación organizacional a menor escala. Además es posible identificar las características en una organización dándose a partir de: los roles, status, las expectativas y tomando en cuenta las orientaciones normativas. (Parson. 1966). Coincidiendo con el aporte de Parson podemos decir que hay conductas eventualmente institucionalizables en un enorme grupo de interacciones sociales, desde una familia, hasta en el sistema geopolítico mundial.

En esta línea haremos una exposición de un ideal de funcionamiento institucional para con sus usuarios y funcionarios. Más específicamente: realizar una revisión de los diferentes modelos de gestión, identificar factores condicionantes de éxito en los aspectos burocrático-administrativos y entonces confeccionar y priorizar los aspectos más relevantes para la evaluación de la actividad de una institución pública. El estudio de caso será en este contexto para plasmar empíricamente aquellos postulados presentados y establecido dentro de la bibliografía consultada, para finalizar haremos algunas propuestas para establecer buenas prácticas al interior del I.N.C.

A continuación se presentará una revisión bibliográfica de algunas corrientes teóricas sobre modelos de gestión. Entonces construiremos; haciendo vínculos, con las diferentes formas de encarar el éxito de una institución, presentando una postura teórica y su sustento empírico.

## **2. Corrientes teóricas de la gestión pública**

El debate sobre la gestión de las organizaciones públicas se ha centrado, y en algunos aspectos continúa siendo, cuál debe ser el tamaño óptimo de las organizaciones públicas, o si corresponde que la tarea sea realizada por el sector público, o el privado.

Max Weber marca una dirección clara en la concepción del análisis de las organizaciones públicas en *“El político y el científico”*. Es importante entender la

administración pública como cuerpo organizado que ha sido foco de estudio mucho antes de Max Weber, encontrándose algunos de sus orígenes en cátedras fundadas en 1720 en Prusia, que en sus comienzos se le denominó: Ciencia Cameral. La cátedra se dedicó, a partir del gobierno de Federico Guillermo I (rey de Prusia entre 1713 -1740), a investigar la administración estatal. (Mayntz. 1985).

El derecho administrativo en el devenir del siglo XIX fue tomando el control, ya sea del diseño de los sistemas administrativos, como también de los lugares de la alta esfera burocrática. El surgimiento de las ciencias sociales durante el mismo siglo no le dio mayormente un impulso innovador en su morfología. Los abordajes teóricos no encontraron en la administración pública una motivación para las líneas de investigación, aun así autores como: Karl Marx, Herbert Spencer, John Stuart Mill entre otros, encontraron espacios en sus escritos, se centraron generalmente en la estructura colegial o monocrática, la descentralización, etc. (Mayntz. 1985).

El desborde que representaba el Estado liberal para el gobernante significó la revelación de un sistema de conocimientos especializados que oficiara de brazo instrumental, a la vez que no significara perder la posición dominante. El esfuerzo por definir las funciones universales que realizan los administradores y los principios que constituyen a la práctica administrativa, tienen un pasado teórico entre cuyos contribuyentes está, Henri Fayol, que escribió casi al mismo tiempo que Taylor, y propuso que todos los administradores realizan cinco funciones: previsión, organización, comando, coordinación y control. También describió la práctica de la administración como algo diferente de la contabilidad, las finanzas, la producción, la distribución y otras funciones empresariales típicas. La administración era una actividad común a todas las empresas humanas, en los negocios, en el gobierno e incluso en el hogar. (Fayol. 1961).

Es a la llegada de lo formulado por Weber cuando recién se puede percibir un análisis detallado de los sistemas burocráticos, dándole un rol central en la implementación de la política, formulada desde los políticos, siendo los burócratas los que materializan, decantan y construyen las metas políticas.

Los políticos a los que hace énfasis son aquellos que han aprendido en la lucha política el uso estratégico de la demagogia: el político dirigente. Es esta misma lucha política la que nos entrega al mejor, o en palabras de Max Weber:

*“oficio artesanal del demagogo”* (Weber. 2009: 230). Cabe aclarar que la demagogia no tiene una connotación negativa ni mucho menos *“Democratización y demagogia van de la mano.”* (Weber. 2009: 231).

En contraposición a la meditación y espíritu reflexivo, encontramos el cargo administrativo especializado, con un fuerte énfasis en su formación -experto- en un ámbito de un saber técnico particular. Es así, que Weber diferencia tres tipos de dominación: la tradicional, la carismática y la legal; es esta última la de nuestro interés para lo concerniente a este estudio. Para estas presento características generales del ideal racional-legal de la burocracia weberiana (Weber. 1998)

Además de estos postulados sobre administración pública la postura weberiana, es importante tener en cuenta también, que los escritos de Max Weber representaron la musa de la sociedad burguesa. Para abogar por una teoría científica de las manifestaciones del poder en el mundo moderno adjudicando una lógica a la distribución de los grupos sociales y sus cuotas de poder.

La pérdida de credibilidad del modelo Weberiano hizo que los principios de eficiencia y eficacia fueran introducidos en la discusión en torno al sector público. El proceso de regeneración llevó a la creación de un nuevo sistema, una nueva filosofía de actuación que se materializó en: la nueva gerencia pública.

La nueva gerencia pública surge como parte del cuerpo teórico del neoliberalismo este modelo impugna la existencia de la política como poder de resolución de conflictos sociales. El espacio de la política parece constituirse como un daño hacia la sociedad y es la conducta estratégica individual la que toma fuerza en las acciones políticas. (Pérez. 2012).

El marco teórico de la Nueva Gerencia Pública, en la actualidad, es el punto de contacto entre el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional. A la vez, vincula al **nuevo institucionalismo** a: teoría de la **elección pública** (Downs. 1967; Buchanan. 1954: 334; Niskanen.1971: 78), **teoría de coste de transacción** y la **teoría de agencia**. (Gimeno. 1997: 47) En éstas, si nos centramos en la administración pública, persiguen la competencia, elección, transparencia, y control (Hood. 1991: 5-6; Sánchez. 2007: 40).

## **2.1 Dirección por objetivos como modelo de gestión**

Introduciremos una selección de postulados de la gestión por objetivos, como principales conceptos a perseguir. (Barroso. 2004: 7) Este enfoque, se lo asigna a Peter Drucker como el primero que utilizó el término.

Como principales características de este enfoque tenemos: la participación; los sistemas de retribuciones y recompensas (motivacional); la visualización de una necesaria delegación, por ende, potenciar el aprendizaje de diferentes técnicas directivas en los más variados niveles de la organización. (Fuente: Albavera. 2003)

Entre las contribuciones teóricas, George Odiorne dice que la dirección por objetivos se define como:

*“un proceso por el cual los directivos principales y los directivos subordinados pertenecientes a una organización identifican conjuntamente los objetivos comunes, definen las principales áreas de responsabilidad de cada uno en función de los resultados que se espera que cada uno de ellos logre y en el que se utilizan estos parámetros como guías para dirigir la sección, departamento, etc. de los que cada directivo es responsable y para valorar la aportación que realiza cada uno de los directivos participantes”.* (Odiorne. 1972) citado de: (Haro. 2004: 21)

La delegación, la cual tiene clara alusión en este sistema, en nuestra construcción no es un rechazo al carácter sistémico de la administración. Por el contrario, la gestión por objetivos tiene su respectiva faceta para la administración de personal, donde cada quien tiene sustentada su capacidad individual a través de estándares de rendimiento. En consecuencia, una cultura organizacional basada en la meritocracia. La cual tiene específicos lineamientos en el manejo de los RR.HH (Drucker. 1970; Sánchez. 2003; Haro. 2006) Como es conocida la conexión cronológica entre NPM y la DpO, haremos algunas aclaraciones.

El marco teórico en el que nos respaldamos para justificar nuestros supuestos en las decisiones que comprenden comportamientos de los individuos al interior y en interacción con las organizaciones; no está considerando la elección racional como mayor influencia, sino que las acciones se basan en expectativas dadas. Las expectativas fueron incorporadas en los procesos de socialización, educación, o aceptación de patrones culturales dominantes. Segundo, los individuos dentro de una organización (institucionalizada) son sometidos a distintas elecciones constantemente, pero al hacerlo se guían por las experiencias de otros en

situaciones similares, y por estándares de conducta pre establecidos. (Di maggio y Powell. 1999)

Tal como lo señala Alejandro Milanesi en su tesis de maestría en la cual estudia la gestión por objetivos llevada adelante en Nueva Zelanda y en la que a la luz de esta, juzga la administración pública uruguaya. Los métodos para la planificación estratégica no son una panacea, pero pueden ayudar a construir vínculos más claro entre la definición de los objetivos políticos y las intervenciones institucionales para alcanzarlos. En procura de conectar la planificación estratégica y la información de los resultados con la presupuestación, a partir de la evaluación, esta última debe transitar un camino de prueba de error ya que la evaluación puede ser costosa y su objetivo es maximizar el logro de resultados. No su existencia misma. (Milanesi. 2010: 64-66)

Aquellas características que se le atribuyen por estar ligados a la NPM, son básicamente fundamentos de cultura organizacional. Es así entonces que tratar de entender la gestión de las instituciones y manipular sus variables en procura de conseguir objetivos pre establecidas significa tener en cuenta procesos sociales que se dan al interior de la organización y con la interacción de su población objetivo, considerando también la interdependencia del individuo, que se comporta, reacciona y determina su entorno sociolaboral. (Castañeda y Ríos. 2007)

A continuación introduciremos un aporte teórico en este tópico mayoritariamente práctico en procura de aclarar la importancia de los valores públicos y la construcción de valor público.

## **2.2 El Valor y los Valores<sup>3</sup> de la Administración Pública**

En primera instancia señalamos que el valor y los valores de lo público se debe presentar en oposición a la perspectiva del *Value for Money* donde existen valores pero, como lo dice la expresión, los lineamientos ideológicos primordialmente comprenden el valor económico, pero dimensiones que le refieren al a la creación de valor público como construcción que busca el bien común no están en la órbita de tal perspectiva.

---

<sup>3</sup> Definición de Valores: “los valores son una definición arbitrario acerca de lo deseable en la experiencia, sometida a control social” (Mariery. 2002, 2005) citado de: (Durán. 2008: 5)

La producción de un valor público parte de la actividad gubernamental producto de las deliberaciones y determinaciones de los parlamentos, leyes, regulaciones, las decisiones y acciones de los niveles medios de la burocracia, en definitiva tiene la característica común de partir desde alguna de las esferas del gobierno. (Lynn. 1996) los cambios a los que aludimos en este trabajo toma en cuenta que para lograr el éxito en la forma en la que se construyen los servicios públicos. Tiene que estar sustentado en una visión global de los objetivos y una clara comprensión de la relación entre fines y medios, (Kelly. et al. 2002) es decir, aquello que construye su legitimidad.

Los valores en la administración pública, constituyen reglas de juego, principios, ejes o guías de las formas de pensar y las elecciones estratégicas para conseguir lo que nos interesa. Es necesario reforzar dichos postulados ya que la administración pública se encuentra presionada por dos razones fundamentales: la disminución de costos de funcionamiento, y la mejora de los servicios y bienes distribuidos. (Castaing. 2006)

De esta manera la institución no establece solo un marco de referencia para los actores sino que construye preferencias sobre las estrategias a desarrollar entorno a la cosa pública. (Salvador. 2002) En dichas estrategias debe prevalecer que la administración pública es, en sí mismo la defensa de los intereses colectivos. Y esta idea determina el funcionamiento de una la institución prestadora de servicios al ciudadano y a la sociedad en su conjunto. Es así que su organización debe ser coherente con dicha filosofía, en la que el ciudadano, usuario o no, de los servicios públicos es el centro de sus preocupaciones. (Castilla. 2006)

Lo que implica que alcanzar valor público bajo esta perspectiva significaría la búsqueda continua de la eficacia, en la lucha contra los problemas del ciudadano, (Kelly. et al. 2002) manteniendo un papel activo en la dirección de las redes de deliberación, adjudicación, evaluación, etc. (Stoker. 2006) Lo que señala un enfoque en la ciudadanía, la gobernanza de la red y el papel de los organismos públicos, usando como fuente la autorización democrática y la confianza en su legitimidad. (Benington. 2007) Esto requiere de una estrategia legítima y sostenible políticamente, que debe establecerse como la autoridad, validada por el soberano político (electores) al cual el directivo público debe rendir cuentas.

Se trata de una nueva dirección donde el desarrollo del ser humano y su entorno se complementan con la persecución de los valores que fijan la esencia misma de la administración pública. Bajo esta modalidad no se incrustan, de forma arbitraria, elementos; por el contrario, se sistematizan aquellos elementos que interactúan desde siempre en la órbita de una organización pública. Con la novedad de que son tomadas en cuenta y usadas características de la naturaleza humana para un mayor desarrollo de las capacidades institucionales. (Durán. 2008).

Estos Valores en la gestión pública constituyen un perfil ideológico que ratifica “lo que se dice y lo que se hace” (valores en uso y valores expuestos) que cimientan el valor público en valores al interior de las organizaciones encargadas de ejecutarlo. Bajo este modelo, se asume de manera explícita que sus principios y valores de gestión definen el sentido de la institución. (Duran. 2008: 367) Tal como lo señalaba la concepción weberiana, los motivos pueden estar basados en la norma, se refieren a las acciones generadas por los esfuerzos para ajustarse a las normas. Aludimos a la motivación que se origina en respuesta a los diversos contextos sociales. (Perry & Recascino. 1990)

Continuando con el desarrollo del trabajo, presentaremos la gestión del conocimiento como parte complementaria, para la ejecución de la propuesta para mejorar el desempeño de la gestión pública, a esta que hemos usado como una selección deseable de modelos para la administración.

#### **2.4 La gestión del conocimiento**

En concordancia con el desenlace de lo que hemos expuesto a lo largo del trabajo propondremos los valores que nos presenta, la Gestión del Conocimiento para profundizar en la línea argumental del trabajo. La Gestión del Conocimiento tiene grandes similitudes con la *Gestión de los Intangibles*, *Gestión del Talento Humano* y *Gestión por Competencias* de la organización, entre estos no hay límites claros establecidos, como es común en los campos de estudios relativamente nuevos, y la mayoría de las diferenciaciones que se encuentra suelen superponer conceptos. Es por eso que no haremos una distinción entre uno y otro.

Es decir comprenderá tanto los programas de gestión informática para intercambio y explotación de bases de datos como las diferentes plataformas para

trabajo en grupo por Internet. (Manzanares. 1999: 2) A la vez que hablamos de: identificar, crear, almacenar, transmitir y utilizar de forma eficiente el conocimiento individual y colectivo de sus trabajadores con el fin de resolver problemas, mejorar procesos o servicios. (Sacchi. 2005)

Desde una perspectiva organizacional estos modelos legitiman el potencial humano, al interior de las Instituciones del Estado, como principal mecanismo de alcanzar eficiencia y eficacia, sistematizando rutinas para detectar, apoyar, impulsar, poner a prueba e incentivar el talento.(Zabaleta. 2003) Implicando al personal en el contexto institucional, y en la elaboración de sus procesos usando la metacognición, es decir, el individuo conoce su propio conocimiento<sup>4</sup> (Woolfolk. 1999) para conseguir y enfatizar la gestión horizontal. .

Se trata de un modelo cíclico e infinito que pretende; compartir conocimiento tácito<sup>5</sup> mediante dialogo grupal donde los individuos usan esquemas, modelos y metáforas. La organización debe contara con la autonomía como motivación, apertura a los cambios y contar con claras metas y objetivos. (Nonaka y Takeuchi. 1999) La gestión del conocimiento está fundamentada en los cambios de cultura organizacional y corresponde no solo a usos de capital estructural y capital intelectual (capital humano) ya que necesita de cambios de comportamiento de la totalidad de sus integrantes, por ende, la cultura organizacional.

Como queda expuesto, conseguir estas modalidades de gestión requiere personas con capacidades y competencias de comunicación, tecnología y de gestión. Esta organización genera poder de decisión a los miembros y fomenta la libre comunicación sin fronteras jerárquicas. (Marsal y Molina. 2002). A partir del manejo de tecnología en comunicación y técnicas en general de transferencia de datos e información, pertinentes para diferentes procesos u *output* que resulte de la institución.

Las técnicas que se implementan son: dinámicas de grupos para construir y transferir conocimiento al interior de la institución, medidas de verificación y

---

<sup>4</sup> Para profundizar este punto ver: (González. 1996) y (Emeterio. 2004)

<sup>5</sup> **Conocimiento Tácito.**- Es aquel que permanece en un nivel “inconsciente”, se encuentra desarticulado y lo implementamos y ejecutamos de una manera mecánica sin darnos cuenta de su contenido, es algo que sabemos pero que nos resulta muy difícil explicarlo.

**Conocimiento Explícito.**- Es el que sabemos, tenemos y somos plenamente conscientes cuando lo ejecutamos, es el más fácil de compartir con los demás ya que se encuentra estructurado y muchas veces esquematizado para facilitar su difusión. (Nonaka y Takeuchi. 1999)

seguimiento (control de procesos y objetivos), prácticas de difusión usando redes de comunicación y colaboración (páginas amarillas, foros, comunidades virtuales, seminarios, benchmarking y mapas de conocimiento). (Ver: Durán. 2002; Sallis y Jones. 2002; Marsal y Molina. 2002.)

En relación a esto, Adriana Riquelme, Ania Cravero y Rolando Saavedra en el marco de una investigación que busca la construcción de un modelo para la gestión pública Chilena expresan que, en las instituciones públicas es importante que se asuma el compromiso de una organización que aprende, que es competente en la creación, adquisición y transferencia de conocimiento. Y en consecuencia que es capaz de modificar su comportamiento para reflejar nuevos conocimientos y visiones. Aprovechar toda la capacidad intelectual, el conocimiento y la experiencia disponible, con el fin de evolucionar continuamente en beneficio de todos sus grupos de interés. (Riquelme. et al. 2008: 46)

En este sentido los avances de los postulados referentes a la gestión del conocimiento se han dirigido a materializar de forma gráfica el conocimiento generado, enfocándose en herramientas, técnicas y estrategias. Para la adquisición, acumulación, compartimiento, distribución y explotación del capital intelectual (intangible). Claro está que el capital humano ha tomado un carácter más complejo abarcando, la combinación de la experiencia, las habilidades profesionales, la capacidad del individuo para la innovación o la disposición individual o colectiva a la toma de decisiones. (Cálad. y Arango. 2004.)

Para concluir la Gestión del Conocimiento más allá de sus postulados prácticos, es una concepción de la cultura organizacional que debe asumir la institución, en la que la autonomía y la comunicación horizontal son pilares fundamentales para canalizar el conocimiento de cada integrante y hacerlo propio de la organización.

Hasta ahora hemos presentado marcos teóricos y sus facetas prácticas en aspectos puntuales de la gestión pública. A continuación exteriorizaremos una idea más global.

## **1. Estudio de caso el I.N.C**

El tema que abordaremos en este capítulo es el caso de la organización del I.N.C a modo de ejemplificar el uso de determinados paradigmas, que son

presentados en este trabajo. Es importante aclarar que por cuestiones de espacio no abordaremos el contenido de las políticas públicas aplicadas al agro, el desarrollo empresarial y los impactos implicados. Solo daremos una breve descripción a la construcción institucional del I.N.C.

En un breve repaso histórico, las concepciones que rodean los ideales fundamentales del I.N.C se pueden buscar en 1815, *“Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su Campaña y Seguridad de sus Hacendados”*, La idea de Artigas sobre la propiedad de la tierra estaba vinculado a la justicia revolucionaria. Funcionando como premio para los gauchos, indios y mestizos que se habían sacrificado en la lucha. (Barran. y Nahum. 2007)

Destacamos también la aparición del Banco Hipotecario del Uruguay el 23 de mayo de 1912 el cual a partir de la ley 5343, comenzó a tener un papel preponderante en el rol colonizador del Estado. Hasta que en 1945 se realizó en Paysandú el Congreso Nacional de la Colonización organizado por la Comisión Nacional de Fomento Rural. La misma contó con la participación de delegados de instituciones oficiales, instituciones como la Federación Rural, Organizaciones de maestros, Asociación de Ing. Agrónomos, Federaciones de gremiales agropecuarias, representantes de las Sociedades de Fomento Rural de todos los puntos de país, etc. Los cuales tuvieron la responsabilidad de crear una institución especializada en la colonización. El debate generó insumos que fueron recogidos por la Ley N° 11.029.<sup>6</sup>

Continuando con la contextualización, vemos que los incentivos del entorno para implementar los mandatos expresados en la ley 11.029 quedan atados a la voluntad política y a la calidad institucional. *“Los verdaderos problemas del sector agrario (el freno tecnológico, la insuficiente inversión pública en caminería e infraestructura, las pésimas condiciones de vida de los sectores rurales más pobres) no fueron objeto de políticas específicas duraderas y exitosas, que quedaron librados a impulsos más o menos erráticos de los diferentes contextos políticos”* (Piñeiro. y Moraes. 2008: 22-23).

En concreto, afirmamos que la ejecución de sus cometidos políticos actuales así como aquellos fundacionales, las organizaciones condicionan su éxito en gran

---

<sup>6</sup> <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=11029&Anchor=>

medida a partir de la calidad de los sistemas organizacionales que desarrollan. Actuando en similitud con un modelo de comportamiento (Aleján. et al. 2007: 34)

El contexto en el que se encuentra esta institución toma en cuenta dos gobiernos de izquierda consecutivos, discursivamente impulsó fuertemente la idea filosófica que contiene el I.N.C en su ley 11.029 fundacional así como en las sucesivas, con especial atención en las de carácter actualizador (Ley 18.187 , 18.756 y 18.126) en las cuales, a grandes rasgos, se modifican: los criterios de valor estratégico, los requisitos y las características para la enajenación de un campo, por parte del I.N.C, las razones por las cuales puede el I.N.C cortar con los compromisos, y por último, algunos artículos que potencian al I.N.C con mayor capacidad coercitiva y de control sobre los colonos.

El INC recibe una reforma normativa a partir de las leyes expedidas con la llegada del Frente Amplio al gobierno central. Resumiremos las mismas a partir de las tres leyes más importantes de este proceso, que han actualizado y reforzado las tareas de la organización. La primera es la ley 18.126, puesta en marcha a partir del 2007, que mejora la integración entre Instituto y la política de desarrollo en el campo uruguayo, dándole al I.N.C un representante en el directorio de los consejos agropecuarios.

La finalidad de esta ley es crear los consejos agropecuarios como medida de descentralización del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) son la autoridad agropecuaria departamental y buscan integrar las políticas agropecuarias nacionales públicas con las Intendencias. En este sentido cobra una importancia formal y simbólica para el I.NC ya que lo coloca en un papel preponderante en la política agropecuaria.

La segunda ley es la número 18.187 que, establece que todas las tierras de propiedad del Estado tendrán prioridad para ser colonizadas. Lo cual se alinea con los planes de repoblación que figuraba en la ley fundacional del Instituto. Actualmente existen cuatro tipos de colonos: los arrendatarios y los propietarios a los que debemos agregar los promitentes compradores y ocupantes precarios básicamente se distinguen en su relación con respecto a la forma de tenencia de la tierra.

Por último, la tercera ley que influyó en importantes aspectos del INC es la ley 18.756 que a grandes rasgos; aumenta su capacidad de injerencia, cambia la

calidad de valoración estratégica para las compras y el formato de compra, y modifica los requisitos y las características para la enajenación, permitiendo de esta manera encauzar las finalidades primordiales del Instituto.

### **3.1 Describiendo y explorando el I.N.C**

Las características generales del I.N.C: los funcionarios son 398, el I.N.C maneja un presupuesto anual de 1.200.349.969 de pesos uruguayo aproximadamente. Recibe financiación desde tres fuentes *grosso modo* aporte de origen de sus prácticas (arrendamientos, intereses por mora, pastoreo, venta de vehículos, etc.)<sup>7</sup>, también recibe ingresos del impuesto a las transmisiones patrimoniales (ITP)<sup>8</sup> y de la ley 18.876 que crea Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR) y su decreto reglamentario 511/011<sup>9</sup>. Tómese en cuenta que si bien el impuesto al que aludimos fue declarado inconstitucional, le fueron derogados los artículos del 1 al 12 los restantes continúan vigentes.

El INC es un ente autónomo<sup>10</sup> como tal cuenta con un directorio que actúan a modo de representación<sup>11</sup>, en este caso son 5 miembros representantes del; Poder Ejecutivo, MEF, Agremiaciones Rurales, MGAP y Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). Bajo el criterio de personas de reconocida capacidad en la materia, los directores designan el gerente general, lo que convierte al último cargo de acceso por concurso la sub-gerencia.

Profundizando la parte administrativa el I.N.C realizó una re-estructura en el lapso 2006-2008 que ejecutó una consultora externa, a la cual se le encomendó profesionalizar la gestión del I.N.C. Las modificaciones debían acompasar el impulso que se expresa en las leyes presentadas anteriormente, que denotan una trascendencia del I.N.C mayor dentro de la política doméstica nacional.

La construcción de una identidad organizacional partía de un punto muy primario, en esta se elaboró la misión, visión y valores de la organización. La misión es arrojada por el capítulo primero de la ley fundacional del 12 de enero de

---

7

[http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/Archivos/Presupuesto/DECRETO\\_PRESUPUESTO\\_%202013.pdf](http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/Archivos/Presupuesto/DECRETO_PRESUPUESTO_%202013.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18064&Anchor=>

<sup>9</sup> [http://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2.principal\\_Ampliacion,O.es,0.PAG;CONC;167;1;D;decreto-no-511-011;0;PAG;](http://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2.principal_Ampliacion,O.es,0.PAG;CONC;167;1;D;decreto-no-511-011;0;PAG;)

<sup>10</sup> Por más información artículo 185 y 187 de la constitución uruguaya

<sup>11</sup> Artículo 3º ley 11.029

1948 donde plantea que la misma es “...promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural”.<sup>12</sup>

Asimismo la visión denota una postura más moderna y clama por una actitud innovadora. “El Instituto Nacional de Colonización debe ser la organización pública de referencia en materia de política de tierras en el país, que promueva la radicación y el desarrollo rural en su conjunto. Debe dar respuesta efectiva a la demanda de tierra y apoyar modelos de innovación en la producción agrícola familiar, demostrando que la colonización es una vía posible para la vida digna de la familia productora y para posibilitar el desarrollo rural.”<sup>13</sup>

Los valores que se detallaron a partir de la consultoría<sup>14</sup> muestran un quiebre con respecto a lo que quedaba expeditado a la ley 11.029, al ingresar las perspectivas de conservación de los recursos naturales e instar por un uso eficiente de los recursos de la institución.

La reestructura que se ha llevado a cabo en los últimos años fija los planes estratégicos del período 2010-2014, los cuales deben marcar la hoja de ruta para conseguir la misión, visión y valores anteriormente mencionados. Estos lineamientos estratégicos están delimitados en 5 ejes temáticos.

Nos detendremos un el punto V de los lineamientos estratégicos: “Mejora permanente de la gestión”. A partir de las entrevistas realizadas a la sub gerente general y la directora que actúa como representante de la UTU, complementado entrevistas con diversos documentos generados por la propia institución, así como documentación adquirida a partir de la ley 18.381. A partir de esto describiremos algunos logros que el Instituto ha conseguido con el transcurso de los años, en referencia a los lineamientos estratégicos (2010 – 2014).

Dentro de estos documentos encontramos la realización de los manuales de organización y funciones<sup>15</sup>, los cuales describen para cada unidad las relaciones de dependencia, su objetivo y sus funciones. Tal como es definido en la DpO en la que se alude a que cada puesto de trabajo debe contar con una definición de responsabilidades, sin embargo este manual solo alcanzó los “Departamentos” y

---

<sup>12</sup> <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=11029&Anchor=>

<sup>13</sup> <http://www.colonizacion.com.uy/content/view/32/149/>

<sup>14</sup> <http://www.colonizacion.com.uy/content/category/26/19/149/>

<sup>15</sup> <http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/Actas/Manual%20Organizacion%20y%20Funciones.pdf>

deja afuera las jefaturas<sup>16</sup>. Lo que se pretende señalar es que un punto deseable es alcanzar todas las unidades incluso aquellas más bajas dentro del mapa jerárquico. El mismo documento describe objetivos pero no contiene indicadores o procedimientos para poder medir los objetivos.

En este sentido encontramos que la re-estructura también arroja una descripción de cargos gerenciales. Los cuales se extienden en la descripción general y objetivos del cargo, con un énfasis en las principales tareas, requisitos para acceder al cargo especificando estudios y destrezas, experiencia, el comportamiento ético esperado, etc.<sup>17</sup> La razón de ser de estas puntualizaciones es definir niveles de autoridad. El detalle de los grados de autoridad, comprende una parte fundamental para evitar problemas y errores, de sistemas de gestión del pasado.

Otro aspecto digno de ser señalado siempre en el contexto de enfrentar los sistemas presentados en el trabajo. La descripción de los cargos no toma en cuenta la identificación de problemas frecuentes para dicha posición dentro de la organización lo cual es considerado por la bibliografía consultada, como un factor de gran utilidad para el ejercicio de supervisión.

Ahora señalaremos la realización de un sistema de evaluación de competencias para funcionarios<sup>18</sup> el cual va en línea con la reforma del departamento de recursos humanos que se efectuó en la misma re-estructura. En este punto haremos un análisis a la luz de los modelos que presentamos en este trabajo, marcando aquellos lineamientos que consideramos reflejados y aquellos conceptos que a nuestro juicio no fueron tomados en cuenta.

El sistema de evaluación<sup>19</sup> que da lugar al reglamento de evaluación<sup>20</sup> crea un órgano representativo como junta de calificaciones que está dividido entre funcionarios con y sin personal a cargo. La reglamentación de evaluación también estipula la utilización de una ponderación que pondera 70 % las calificaciones y 30 % la antigüedad para los concursos internos.

---

<sup>16</sup> Ver organigrama: <http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/Actas/Organigrama.pdf>

<sup>17</sup> <http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/Actas/Perfiles%20de%20Cargos%20Gerenciales.pdf>

<sup>18</sup> <http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/Actas/ACTA5011-07-07-10.pdf> pagina 10

<sup>19</sup> Acta: **5011**

<sup>20</sup> Ver ANEXO I

Al interior de la herramienta encontramos aspectos interesantes a tener en cuenta que se alinean con conceptos arrojados en este trabajo, si bien algunos quedan supeditados a voluntades individuales: “*Asimismo será importante que, en conjunto con los funcionarios a su cargo, se fijen las metas...*”<sup>21</sup>. Nos referimos a la gestión del conocimiento interno de la organización, usando técnicas de *Bottom up and top down* que permita a los funcionarios estar convencidos de la importancia de lo que se tiene que hacer y cómo hacerlo, implicando a su vez los valores organizacionales en su trabajo cotidiano.

Esto sería lo que en la revisión teórica señalamos como los valores en uso y valores expuestos, en línea con el trabajo, queremos exponer que un modelo que subraya los objetivos, requiere de un acento muy fuerte en los valores. Siendo este un punto muy importante en la adecuación de este paradigma a la gestión pública, ya que esta deben estar impregnadas de valores altruistas tal como lo señala los modelos más clásicos de servicio civil.

Sin desmedro de que sostenemos que debe ser un requisito *sine qua non* la elaboración de las metas de cada puesto de trabajo (siempre que la naturaleza de este lo permita), pero en una discusión inter-escalafonaria, más aun si estos serán usados como insumos de evaluación. De acuerdo a las fuentes de información a las que pudimos asistir. La evaluación periódica que está asociada a recompensas inmediatas, implementando un sistema de retribución variable, basado en la obtención de resultados en aspectos relevantes de la gestión de cada unidad y de la institución como un todo.<sup>22</sup>

En este sentido complementamos que su uso debe condicionar la suerte del funcionario en futuros concursos. Es recomendable acentuar la evaluación como fuente de beneficios, a corto, meso y largo plazo.

Analizando a la luz de los postulados prácticos podemos afirmar que estamos asistiendo a una introducción a postulados de planificación estratégica donde se plantea el comienzo de una gestión profesional, por la cual se definen liderazgos y se atribuyen responsabilidades y se los evalúa por los objetivos de la respectiva descripción de sus funciones. Cabe señalar que nuestras reflexiones no tienen el cometido de presentar una visión negativa simplemente, aluden a la necesidad de

---

<sup>21</sup> ANEXO I, pag. 8

<sup>22</sup> ANEXO II

no detenerse en un falso conformismo. Los sistemas de gestión pueden y deben continuar adecuándose, con el objetivo de aumentar las capacidades institucionales.

Por esto es importante señalar que la opinión de los funcionarios entrevistados demuestra conformidad dado que se partía de una situación de absoluta ausencia de planificación, así como tampoco contaban con la estructura interna para llevar adelante las tareas encomendadas por la ley 11.029

Es por esto que discutiremos, el lineamiento estratégico número V que alude a la mejora permanente en el sistema de gestión, el cual se alinea con nuestra postura expresada anteriormente. (V.b.3<sup>23</sup>) El mismo pretende mejoras de la calidad de vida laboral, punto en el cual se generaron actividades en pos de la salud laboral y en procura de mejorar los rendimientos.

En torno a los mayores rendimientos se procedió a dotar a la organización técnicos de campo en las regionales. Los cuales carecían y se descentralizó los sistemas de evaluación y selección de personal, esto último es un paso muy importante para el I.N.C por sus características funcionales descentralizadas. Los requerimientos se plasmaron en talleres con funcionarios y gerentes, los cuales tienen su justificación teórica, buscando compromiso y construir un ambiente de reconocimiento a las labores, al interior de la institución.

También se procedió a efectuar mejoras edilicias (Montevideo y regionales), más allá de las específicas para el trabajo. Esto último sobre el entendido de que dentro de las mediciones de satisfacción laboral, aparece la sensación de jerarquía (estatus) relacionado a la estética del ambiente laboral por ende teniendo un impacto considerable en la motivación.<sup>24</sup>

La perspectiva que persigue la calidad de vida laboral habla específicamente de la satisfacción, salud y el bienestar del trabajador anteponiéndose los intereses del individuo a los de la organización, tienen sin embargo lazos de conjunción con la eficacia y eficiencia de la institución ya que muchas de las satisfacciones del trabajador estarán compuestas por expectativas en su ambiente de trabajo a partir de demandas que este mismo se genera con respecto a su puesto y ambiente de trabajo. (Torres y Agulló. 2001)

---

<sup>23</sup> <http://www.colonizacion.com.uy/content/view/38/149/>

<sup>24</sup> Acta: 5113 y ANEXO II

Las dimensiones tales como: Motivación, Identificación y compromiso con la organización y nivel de competencias del trabajador tienen asociaciones positivas con mayor nivel de rendimiento del individuo para la organización y menor absentismo, accidentalidad y propensión al abandono. (Quijano. et al. 2008)

Continuaremos con el ámbito de los sistemas de comunicación institucional interna y externa que en sí mismo es una postura positiva que promueve el compromiso organizacional. Cabe señalar que hasta la fecha los avances son vastos, tomando en cuenta el punto desde el que se partía. Lo señalado en los lineamientos se ha aplicado en torno a la actualización informática, tanto de hardware y software específicamente para el funcionamiento. En esta línea se procedió a la digitalización de los trámites, entre colonos y el I.N.C y para la adquisición de tierras y evacuación de dudas de potenciales usuarios.

Pero los temas de comunicación no se agotan en estas dimensiones y así lo hacen saber los mismos lineamientos estratégicos y las actas de dirección que se preocupan especialmente *“Generar espacios de intercambio donde se maneje la información de planes,... Generar un grupo de trabajo responsable de la comunicación interna... Diseño de formulario de evaluación de grado de comunicación.”*<sup>25</sup> También se dedican recursos para la difusión de actividades del I.N.C *“través de medios de comunicación locales”*<sup>26</sup> En este sentido se realizaron llamados a empresas unipersonales para la realización de planes de comunicación y difusión institucional.<sup>27</sup>

Mediante entrevistas pudimos saber que las mayores dificultades son y de acuerdo a las aspiraciones de las autoridades, la construcción de dialogo de mayor horizontalidad. Los sistemas de comunicación interna señalan características de la gestión del conocimiento, al intentar cultivar la inteligencia colectiva, así como también potenciar la memoria institucional integrando y documentando el trabajo asociativo al interior de la institución. En este sentido la revisión bibliográfica realizada en el presente trabajo nos arroja algunas sugerencias, tales como las dinámicas de grupos para construir y transferir conocimiento al interior de la

---

<sup>25</sup> Acta: **5083**

<sup>26</sup> Acta: **5056**

<sup>27</sup> Acta: **5106**

institución, prácticas de difusión usando redes de comunicación, foros en línea, seminarios y benchmarking.

Para concluir quisiéramos repasar el escenario que queda expuesto frente al proceso de fortalecimiento institucional del I.N.C, en el cual encontramos que las consultoras privadas, tienen impregnadas una fuerte impronta del sector privado. La cual es incompatible en general para las organizaciones del Estado pero esto se incrementa si pensamos en las tareas que realiza el I.N.C.

Consideramos a la luz de las entrevistas realizadas y la documentación consultada, que las transformaciones de las instituciones del Estado no pueden depender de consultorías externas, estas solo son justificables si es una situación muy primaria tal cual era previo a la que fue realizada, en el periodo 2006 -2008. Las puntualizaciones que humildemente haremos tratan de señalar que el I.N.C se encuentra en condiciones de implementar mecanismos de mejora continua, y apuntar a la excelencia administrativa.

También quisiéramos señalar que encontramos en las entrevistas con los cargos no políticos la frecuente opinión sobre la composición jerárquica. Los cargos políticos llegan hasta la gerencia, si bien el directorio es colegiado y cuenta con representación del Poder Ejecutivo, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), gremiales rurales y la UTU. Por esto no queda claro cuál es la necesidad de contar también con un cargo político en la gerencia y cortar el ascenso por concurso en la sub-gerencia. Siendo que el liderazgo es ejercido por el directorio. También pudimos averiguar que la reorganización de las regionales dependerá directamente de la gerencia general (cargo político).

Ha continuación siguiendo la línea del razonamiento determinadas lógicas de consideración que hemos encontrado entre las últimas tendencias de pensamiento en política pública y administración. Introduciendo a la discusión los dilemas de acción colectiva y las posibles soluciones para el empoderamiento ciudadano y de los funcionarios del Estado. Tratando de configurar un esquema de amplio alcance para pensar la reforma del Estado.

## **2. Apuntes para la Reforma del Estado**

En un escueto diagnóstico expondremos que el Estado uruguayo ha sido usado como herramienta de las estructuras políticas partidarias a lo largo de su

consolidación como tal. Los partidos políticos han visto al Estado y sus diferentes unidades como trofeos de la competencia político partidaria. Explicado por una actitud...*esencialmente procedentes del patronazgo político, patrimonialismo y aún amiguismo o nepotismo, en estructuras de redes asociadas pero tangencialmente a los mandos políticos.* (Ramos. et al. 2002: 3)

Como se desprende, existe un vínculo en el que la administración pública y las políticas públicas pueden ser paralelizadas para integrar a la lógica del razonamiento. La interdependencia y el entramado político, donde por ejemplo en la prestación de los servicios, se materializa la política de redes.

Este es un punto clave donde las ciencias sociales se han esforzado por describir las dinámicas interg-organizacionales en la adjudicación de servicios y aplicación de política pública, a lo que se le denomina manejo de las redes, la interdependencia. (Jessop. 2003)

Continuando con la construcción que nos proponemos, a partir de la exposición de la acumulación de conocimiento en estas áreas debemos decir, el concepto de política de redes lo exponemos, entendido dentro de los dilemas generados por la *gobernanza*<sup>28</sup>, lo que la convierte en una estructura analítica que supera la acumulación y representación de intereses, es decir la clásica idea de política de redes. (Narbondo. y Ramos. 2001) Lo cual lo convierte en un gran paraguas para estudiar la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, e incluso su administración.

El debate de la gobernanza se desarrolló a partir de los años noventa y se convirtió un nuevo paradigma de análisis de los cambios sobre el rol del Estado y las reformas del sector público en los años 80 y 90 (Kenis y Schneider. 1991: 36) citado de: (Zurbriggen. 2003: 2)

Un aporte a estas aspiraciones para con el Estado, son la definición que plantea el PNUD que considera como cambio fundamental los procesos de gobierno, implementando la participación, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad política. Convirtiendo el concepto de buen gobierno como algo que trasciende la eficacia y la eficiencia, al incluir la sociedad civil. (Santiso. 2001:14)

De hecho estas líneas no hacen otra cosa que acompañar los empujes de lo que se menciona en la literatura como la Nueva Gobernanza Pública Guy Peters y

---

<sup>28</sup> Puede ser visto en bibliografía como “*networks governance*”

Jon Pierre lo expresan así: "...la nueva gobernanza es una estrategia para unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea." (Peters y Pierre. 2005:38)

Lo que significa que la «gobernanza» como concepto alterable adherido a las corrientes mayoritarias de un momento dado. Se utiliza ahora para adjudicar una nueva manera de entender el "gobernar al Estado" que es, diferente del modelo de control jerárquico. Haciendo lugar a un modo más cooperativo donde los actores implicados participan en redes mixtas público-privadas. (Mayntz. 2005)

Continuando la *governance* cubre un campo de estudio para las políticas que incluye el gobierno y actores no estatales donde las fronteras de su capacidad de injerencia no están claras. El cambio en los límites se expresa mediante el intercambio de recursos expresado en las redes y sus reglas están fijadas en el contexto del intercambio. (Rhodes. 2000: 346)

En una posición más específica y ahondando en complejidad se plantean que el Estado es un actor más en los procesos decisionales y gobierna desde la distancia, desde esta perspectiva existe un empoderamiento de las organizaciones, coexistiendo un control jerárquico del Estado. Por ende el Estado se encuentra en una situación de declive de sus facultades. (Kooiman. 1993, 2003; Kickert. et al. 1997; Scharpf. 1993; Mayntz.1993; 1994) citado de (Zurbriggen. 2011: 41 - 43)

La construcción de las decisiones de forma horizontal, existe en una negociación mediante consenso que conforma la coordinación, la legitimidad o reconocimiento está fundado en la resolución de problemas y persigue el autocontrol a partir de deferir normas compartidas construidas con reciprocidad. Claro está que asumimos que debe haber un vínculo que conecta a los actores, lo que surge de su sentido funcional, siendo esto que permite la resolución de los conflictos en consensos multilaterales y siguiendo la naturaleza del concepto inicial el contexto es una conjunción público privado. (Koch. 1997: 6)

El desafío está marcado por una limitación latente de las tradicionales instituciones representativas para atender los cambios sociales y sus múltiples manifestaciones en subculturas, consecuencia de una creciente individualización. El déficit de la democracia tendería a ser balanceados mediante este tipo de instrumentos. También atienden las crisis de legitimidad que ha venido mostrando la democracia, por su falta de empatía con la ciudadanía, es por esto que la gobernanza interactiva puede ser la herramienta para renovar un viejo lema

democrático “la voluntad del pueblo”. Que desde una perspectiva histórica podemos afirmar que la competencia de partidos ya entrego todo lo que tenía para dar en este sentido. (Boedeltje. y Cornips. 2004)

Continuando, en algunas publicaciones parece encontrarse niveles más altos de estructura conceptual e institucional, que dan en llamar “meta-governance” la cual intenta establecer condiciones a las redes de política pública, configurando y restringiendo el comportamiento de los actores y es casualmente la re introducción del control jerárquico del Estado estableciéndole un rol “manipulador” mediante reglas de juego y no participación predominante. (Klijn y Koppenjan. 2012)

El papel del Estado es fijar el orden del día, los términos del debate, quienes participan (grupos e intereses involucrados), asigna recursos y principalmente información ya que en esta se basa un resultado justo. Dichas caracterizaciones lo coloca alejado de lógicas de mercado y de Estado jerárquico, permitiendo construir un repertorio más amplio de propuestas mediante la introducción de las siguientes características; se gestiona la interacción cognitiva, ofreciendo conocimientos e información y esto es regulado mediante, el desarrollo de normas y reglas *ad hoc*. (Glasbergen. 2011)

Las prácticas sociales innovadoras de la meta gobernanza que sobre salen están fuertemente inclinadas hacia, la gestión urbana y desarrollo territorial. También están asociadas con la unión de las nuevas formas institucionales que se basan en gran medida en cambios coreográficos de interacción de la sociedad civil, el Estado y actores de la economía, es llamado “tercer nivel”. Sustentados por la idea de que el orden social es en gran parte consecuencia de la articulación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (o la sumatoria de las decisiones que buscan el fin de lucro). (Swyngedouw. 2005)

Para hacer efectivo este momento teórico que re-orienta el relacionamiento del Estado con la sociedad civil es importante abordar aquello respectó a la acción colectiva.

En concreto, el desenlace de la acción colectiva llamada clásica, político-céntrica o nacional popular, que se conoció desde la década del treinta hasta los setenta, mostraba, una fuerte ligazón entre el Estado y el desarrollo, la movilidad y movilización sociales, la redistribución, la integración de los sectores populares,

etc. Los grupos se mostraban con autonomía estructural, frente al Estado, que oficiaba de interlocutor de demandas las cuales solían tener una fuerte impronta de apelación ideológica y política, (Garretón. 2002)

Esas características son señaladas como las condiciones previas a las generadas por las reformas estructurales de la década de los 80 y 90 que formaron nuevos motivos de protesta, se modificó la categorización de las personas que integraban los movimientos, y viraron los esfuerzos colectivos por cambiar su propia realidad (Eckstein. 2001: 5)

En sí mismo las movilizaciones sociales han sido vistas como mecanismos de acción colectiva en procura de cambios sociales, tal como lo señalaban los autores estructuralistas durante casi todo el siglo XX, donde se aludía a alcanzar el poder para cambiar la realidad.

En este sentido, José Luis Coragglo explica que el foco no debe estar en alcanzar el poder para cambiar nuestra realidad, como alternativa considera más importante construir nuevos poderes que doten de mayores capacidades a nuevos y más actores. Este concepto es denominado *empowerment*, se viabiliza a partir de contar con mecanismos reales y institucionalmente constituidos; comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones; ofreciendo como incentivo una justa distribución de los resultados. (Coragglo. 2003)

En estos mecanismos, tanto a lo que refiere a la aplicación de políticas públicas mediante redes, como, y más específicamente, a lo que concierne al trabajo, es decir involucramiento de los funcionarios y el ciudadano en el ejercicio de las instituciones del Estado. Estos mecanismos presentan la manifestación actual de *la lucha y la movilización*, menos romántica, *más autónomas, más cortas, menos políticamente orientadas, relacionadas con las instituciones en lugar de ser comportamientos extra institucionales, más orientadas hacia las inclusiones sectoriales, las modernizaciones parciales y la democratización e integración social gradual que hacia los cambios globales radicales.* (Garretón. 2002: 15)

Entonces, encontramos la conjunción de diferentes conceptos que conciernen al funcionamiento y las buenas prácticas de un Estado democrático y republicano. Un sistema que permita converger la gobernabilidad y la democracia.

- Lo primero responde a un gobierno capaz para la conducción de la sociedad, aumentando sus capacidades al gobierno, que es aquello a lo

que le llamamos “Reforma del Estado”: mejorar las capacidades a los poderes públicos de un gobierno. Esto implica la estructura institucional y las técnicas organizacionales, es un patrón de comportamiento que se sostiene en el tiempo con las actualizaciones dadas, a partir de su enlace a sectores académicos vinculados al Estado que desarrollan avances *ad hoc*. Todo esto es identificable como “modo o estilo de gobierno”. Cubre aspectos técnicos administrativos y desarrollo normativo o institucional, los cuales tomaran en cuenta la acción colectiva, y su manifestación a través de redes por el hecho que participan múltiples actores en su diseño y realización, la existencia de la cooperación (coordinación, complementación) y su eficacia. (Aguilar. 2007)

- En cuanto al desarrollo del segundo concepto, desde una perspectiva teórica, la democracia, y en el marco de nuestra propuesta tal como lo señalábamos anteriormente la esfera pública-privada en cuanto al accionar del Estado, tiene una naturaleza borrosa. Es por esto mismo que debe ser revitalizada ya que es casualmente un punto de contacto entre las voluntades y decisiones ciudadanas. Es en este punto que una ciudadanía regenerada pueda juzgar al poder estatal burocrático y a la vez permitir formas propias de una administración descentralizada. (Mallo. 2010)

En esta aproximación, a la democracia interna de las instituciones del Estado que desde nuestro modesto aporte planteamos, no la entenderemos como la sumatoria cuantitativa de votos, consideramos que lo que impregna de naturaleza democrática son dos circunstancias: el proceso previo a la votación, donde a partir de prácticas institucionalmente establecidas (reglas de juego) donde los participantes hayan tenido a su alcance argumentos para influir las opiniones del cuerpo de decisores. Y la votación. Esta reflexión es pertinente considerando la relación endógena entre deliberación y votación, dado que nuestra pretensión apunta a crear un diálogo efectivo entre actores en complemento con la instancia de votación. (Gallardo. 2011)

Las lógicas a las que hacemos alusión son señaladas desde círculos teóricos de la ciencia política disconformes con las democracias liberales Alineados más al

diálogo y al autogobierno republicano, fundados en una ética comunicativa, que haga viable una política de razones, en la cual las instancias de opiniones y preferencias públicas. (Gallardo. 2009: 86)

Ya que parece haber un empuje hacia la concepción mercantilista, la cual se puede abreviar en: equilibrios negociados, la preeminencia de agregados mayoritarios de opinión, inclinando a posturas de lógicas de mercado en la elección de los “representantes”, con propuestas discursivas a modo de productos. Que en definitiva la competencia es el centro de la cuestión, desde esta perspectiva. (Gallardo. 2009; Schumpeter. 1962)

Para ser más exactos y en el contexto del presente trabajo, es común que se hagan llamados a que los servicios o productos generados por el Estado se distribuyan con lógicas de mercado<sup>29</sup>. Es discutible que esto, en sí mismo, mejore los niveles de desempeño organizacional en la elaboración de las distintas actividades de la institución. También se podría mencionar el conocido problema que genera esta lógica en la distribución de los beneficios.

Pero la razón por lo cual es traído a colación esto, es porque, si bien este argumento simplifica y sobrevalora la importancia de las decisiones humanas motivadas por la necesidad real o inducida de adquirir un bien o un servicio. Puede indirectamente señalar la importancia de las expectativas de los ciudadanos, y cómo comprender la población objetivo de una institución puede ayudar a condicionar el comportamiento institucional. Esto señala la contribución a una ciudadanía que mediante la vinculación institucional concrete poder ciudadano desde las bases sociales, ello significa acrecentar el control y participación.

### **3. Conclusiones**

En la actualidad las administraciones públicas se encuentran inmersas en intentos de mejorar sus capacidades y resulta necesario, la aplicación de modelos de calidad de la gestión. El uso de un instrumento para identificar y valorar cualitativamente y cuantitativamente, los esfuerzos que se hagan en procura de mejorar, permitiendo ir a lo que consideremos pertinente y sistematizar determinadas tareas.

---

<sup>29</sup> Definición de **mercado**: “Conjunto de consumidores capaces de comprar un producto o servicio”. (<http://www.rae.es>)

Pero debe señalar la importancia de aquellos indicadores y estandarizaciones que no parecen estar directamente relacionados con aspectos de eficiencia y eficacia. Tales como de recursos naturales, ambiente laboral, análisis organizacional, equidad, cultura organizacional, etc. Esta lista no es cerrada si no que por el contrario, plantea la búsqueda de relaciones causales positivas, además de que contribuyen a una correcta elaboración de lineamientos estratégicos.

En esta línea es importante dejar claro que se considera que afrontar los mecanismos propuestos tendría un impacto positivo en la democracia desde una perspectiva de aumento de capacidad de los ciudadanos de infligir determinada influencia en las dinámicas internas a las instituciones del Estado. Por lo que el desarrollo metodológico en la autoevaluación comprende además un paso para la independencia en la construcción de una cultura organizacional, de las instituciones del Estado.

En línea con lo que hemos señalado en la revisión del caso del I.N.C, la intervención política partidaria al interior de las estructuras burocráticas del Estado, han moldeado el comportamiento, socavando capacidades en procura de mayor control. Por otro lado y aunque más reciente en el tiempo las consultoras privadas han sido grandes artífices de la cultura organizacional o por lo menos han sido responsables de la fusión a la que asistimos en la actualidad. En las que se mesclo una estructura cooptada por sectores políticos, con intentos esporádicos y aislados de implantar modelos de nueva gerencia pública.

La administración pública necesariamente requiere de valores de *civil service*, y es ese aspecto que debe ser preservado ya que la concepción altruista de la labor es muy escasa en la naturaleza privada.

Continuando en el texto hemos planteado la necesidad de usar los recursos intelectuales que se han acumulado en la academia especializada. En este caso haremos un señalamiento a la documentación generada por el I.N.C, una de las virtudes de la reestructura fue comenzar una práctica fundamental para una organización. Establecer un manual de organización y funciones.

La documentación forma en parte la memoria institucional, esta debe ser precisa, útil y visible, como mencionamos los manuales de organización y funciones son un paso muy importante.

El establecer “buenas prácticas” de la gestión difícilmente pueda ser construido por agentes externos, sobre todo si el deseo es hacerlo sostenible en el tiempo. Es por esto que nosotros planteamos la fusión de dos conceptos fundamentales la construcción interna de estos protocolos (buenas practicas) administrativos. **Gestionando el conocimiento** de los integrantes de la organización y en esta trayectoria moldeando y direccionando los **valores** de la institución.

En torno al desarrollo de política en determinados territorios como son los predios asociativos y aquellas colonias de considerable población es recomendable usar técnicas de meta gobernanza de esta manera solo se asignan recursos, se transfiere conocimiento y se evalúa resultados. Evitando estar consumiendo y requiriendo mayor cantidad de recursos humanos y tiempo a la administración central del I.N.C a la vez que se potencia la democracia participativa de los usuarios de la institución.

El I.N.C tiene funciones extremadamente descentralizada, dentro del sus políticas hay un impacto en el desarrollo local, la re población, la mejora de la infraestructura rural, etc. Es por esto que aludimos a mecanismos de meta gobernanza para la aplicación de políticas públicas geográficamente referenciadas desde el I.N.C.

Una vez finalizada la meta temporal que se fijaron los lineamientos estratégicos 2010 – 2014 y con las virtudes de tener las bases estructurales de una administración profesional. Es posible imaginarse aplicar estas sugerencia e ir construyendo una idea sostenible de las políticas agropecuarias ejercidas, mediante la construcción de canales con los usuarios, empoderándolos. Ya que como señalamos anteriormente el estar tan atadas a los impulsos políticos de los partidos gobernantes que se alternaron en el poder no les permitió construir coherencia en el accionar de las políticas públicas.

Consideramos también con respecto a la evaluación que su criterio debe ser holístico en el entendido que es imprescindible que el resultado de ellas arroje, oportunidades de formación, incentivos monetarios, ambientes laborales que estimulen la inteligencia colectiva y la gestión de esta, es decir las variables que componer la motivación deben ser entendidas y usadas.

Con estas prácticas las instituciones públicas no solo, no se alejan de su apego a la norma si no que construyen nuevas más sofisticadas preparadas para cada situación particular (organizacional) pretendiendo siempre el éxito y acrecentar su legitimidad pública como propiedad pública constitucional. Entonces la confianza en el gobierno y en el Estado depende, en gran medida, de la relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas y lo que las personas –stakeholder- esperan de las instituciones públicas.

La modernización de la gestión pública, consiste en un aumentar sus capacidades cambiando la forma de organizar los recursos humanos, financieros y tecnológicos con el fin de lograr una acción estatal más eficiente, transparente, eficaz y motivada por las necesidades de su contexto. Los canales de comunicación con los ciudadanos, que oficiarían de rendición de cuentas, a la vez que adquiriera información –inputs- no solo en formato de demandas, también en expectativas de cambio y funciones.

#### 4. Bibliografía

- \* Adam, M y Rodríguez, G. (2007): “Sistema de información según el modelo EFQM. Aplicación a la ayuda a la toma de decisiones en las cajas rurales de la comunidad valenciana”, *Revista de economía pública, social y cooperativa*, Volumen 57, España. pp. 65-92
- \* Agencia Nacional de Investigación e Innovación. (2009). *1ª encuesta de actividades de innovación en servicios Uruguay (2004-2006)*. ANII, Montevideo.
- \* Aguilar, L. (2007): “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, Volumen 39. pp. 1-15
- \* Alego, Julián. (2007). *Guía para la aplicación del modelo EFQM de excelencia*, Unión Europea fondo social europeo. España.
- \* Alemán, G; Leyva, J; López, J y Vidal, L. (2007): *Experiencia educativa: comportamiento organizacional*, Universidad Veracruzana, México.
- \* Andoni, A; Lorenzo, S; Bacigalupe, M; Mira, J; Palacio, F; Ignacio, E; Vitalles, J; Velasco; V. (2000): “Adaptación de un modelo de gestión de calidad total al sector sanitario”, *Revista de calidad asistencial*, Volumen 15, España. pp 184-191.
- \* Artetxe, A. (2005): “La gestión del conocimiento en la gestión pública. Compartir, cooperar y competir”, *Cuadernos de Gestión*, Vol. 4, España. pp 121-124.
- \* Ávila, H. (2012): *Importancia del análisis de marco lógico para la evaluación de las políticas públicas: Aplicado al Programa Síguelo Caminemos Juntos*. FLACSO. Mexico.

- \* Barrán, J. y Nahum, B. (2007): *Bases económicas de la revolución artigista*. Banda Oriental. Uruguay
- \* Barrionuevo, Miguel. (2002): *Guía EFQM Para la Autoevaluación de Bibliotecas Universitarias*, Unidad para la Calidad de las Universidades Andaluzas, España.
- \* Barroso, F. (2004): *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 4*, Escuela de Administración Regional, España.
- \* Bender, S. y McFarland, D. (2005): "The art and science of dynamic network visualization", *Journal of social structure reviewers*, volume 7, 1- 46. Disponible en <http://www.cmu.edu/joss/content/articles/volume7/deMollMcFarland/>
- \* Benington, J. (2007): "From private choice to public value?", *Institute of Governance & Public Management, U.K.*
- \* Bilbao, R y Revilla, J. (2002): "La auditoría socio laboral como ámbito para psicología social crítica", *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, Volumen 18, España. pp. 75-94
- \* Boedeltje, M. y Cornips, J. (2004): *Input and output legitimacy in interactive governance*, Disponible en <http://hdl.handle.net/1765/1750>
- \* Buchanan, J. (1954): "Individual Choice in Voting and the Market", *Journal of Political Economy*, pp. 330-354, Chicago.
- \* Cabanes, A.; Gimeno, J.; Cabanes, R. (2003): *Cuestionario de Autoevaluación Adaptado a un Servicio Universitario Siguiendo El Modelo EFQM De Excelencia*, Universidad de Murcia, España.
- \* Cálad, M, y Arango, M. (2004): *Los mapas conceptuales como estrategia de conversión de conocimiento en la gestión del conocimiento*, Universidad EAFIT, Colombia.
- \* Cámara, L; Berzosa, B y Correa, E. (2005): *la gestión de la calidad guía para la adaptación del modelo EFQM de excelencia a entidades no lucrativas que prestan servicios de inserción sociolaboral*, CIDEAL, España.
- \* Campo, Juan. (2004). *Trabajando con los Procesos: Guía para la Gestión por Procesos*, Junta de Castilla y León, España.
- \* Casetti, Marjorie. (2006). *La implementación de los programas de mejoramiento de gestión 2005 chile: Los casos de fonasa y la subsecretaría de educación*. FLACSO, México.
- \* Castaing, S. (2006): "The Effects of Psychological Contract Fulfilment and Public Service, motivation on Organizational Commitment in the French Civil Service", *Public Policy and Administration*, Volumen 21, Toulouse. pp.84 – 98
- \* Castañeda, D y Ríos, M. (2007): "Validación de una escala de niveles y condiciones de aprendizaje organizacional", *Universitas psychologica*, Volumen 6, Bogota. pp. 245-254
- \* Castilla, J. (2006): "Valor y valores de una administración al servicio público", *Auditoria pública*, Volumen 38, Madrid. pp. 25- 34
- \* Chaminade, C. (2013): *La sociedad del conocimiento y su impacto en la empresa: medición y gestión de los intangibles*, IADE- Universidad autónoma de Madrid, España.

- \* Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGRAW-HILL. España.
- \* Cragg, P. (2005). "The information systems content of the Baldrige and EFQM models". *The Ninth World Congress for TQM*, Volumen 16, Abu Dhabi. pp. 1001-1008.
- \* Di Maggio, P. y Powell, W. (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis Organizacional*, Fondo de cultura económica, México
- \* Downs, A. (1967): *Inside Bureaucracy*, Little Brown, Boston.
- \* Ducker, P. (1970): *La gerencia efectiva: tareas económicas y decisiones arriesgadas*, Sudamericana, Argentina.
- \* Durán, M. (2002). *Auditoría general d'una empresa d'alta tecnologia com a procediment inicial en la implementació d'una estratègia de formació continuada: la gestió del coneixement*, (Tesis doctoral), Universidad autónoma de Barcelona, España.
- \* Durán, M. (2008): *La Administración por Valores: Una metodología humanista de cambio cultural en la empresa*. Universidad de Costa Rica. Costa Rica
- \* Emeterio, C. (2004): *Los mecanismos y procesos de metacognición del sistema gerencial de las organizaciones y su relación con los procesos de aprendizaje organizacional*, universidad de Córdoba, Argentina.
- \* Estevez, A. (2001): *Una comparación entre la teoría del nuevo managemente público y la teoría de la calidad total*. Université du Québec, Canada.
- \* Estévez, R. (2007): *Modelos de análisis organizacional*, TOP consultores S.A, Chile.
- \* Fayol, H. (1961): *Administración Industrial y General*. El ateneo, Argentina.
- \* Ferrere, J. (2002): Técnicas del proceso de liberalización (ii): privatización e introducción de competencia, disponible en <http://cerecom.org/publicaciones/LIBRO%20PRINCIPIOS%20REGULACION%20C3%93N%20CAP%209.pdf>
- \* Gallardo, J. (2011): "Deliberación democrática: respuesta a Cristian Pérez Muñoz", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Volumen 20, Uruguay. pp 165-177
- \* García, E y Escobar, J. (2008): *Estándares de calidad de cuidado para la seguridad del paciente en los hospitales del SNS, Proyecto SENECA*, Ministerio de sanidad y política social, España
- \* García, E. (2007): *Validación de un modelo para medir la calidad asistencial en los hospitales*, Universidad de Cádiz, España.
- \* Gimeno Ruiz, A. (1997): "La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables", *Actualidad Financiera*, Volumen 2. España. pp. 44-50.
- \* Glasbergen, P. (2011): "Mechanisms of private meta-governance: an analysis of global private governance for sustainable development", *Int. J. Strategic Business Alliances*, Volumen 2, Países Bajos. pp. 189-206.
- \* Gómez, D. (2006): "Modelos para la creación y gestión del conocimiento: una aproximación teórica", *Educación*, Volumen 37. España. pp 25-39.
- \* González, F. (1993): *Acerca de la metacognición*, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Venezuela.
- \* Guerrero, O. (1999): *Del estado gerencial al estado cívico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- \* Guerrero, O. (2009): *El fin de la nueva gerencia pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- \* Haro, M. (2006): *Plan de Mejora Dirección por Objetivos, Implantación en la dirección general de relaciones laborales ayuntamiento de Madrid*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- \* Hood, C. (1991): "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, USA. pp. 03-19
- \* Jessop, B. (2003): *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, Lancaster University, U.K.
- \* Kelly, G; Mulgan, G. and Muers, S. (2002): *Creating Public Value (An analytical framework for public service reform)*. U.K: Strategy Unit, Cabinet Office.
- \* Koch, B. (1997): *Interactive governance: Regions in the network of European politics*, Universität Mannheim, Alemania.
- \* Ley N° 5.343, 1912, <http://www.parlamento.gub.uy>
- \* Ley N° 11.029, 1948, <http://www.parlamento.gub.uy>
- \* Ley N° 18.126, 2007, <http://www.parlamento.gub.uy>
- \* Ley N° 18.187, 2007, <http://www.parlamento.gub.uy>
- \* Ley N° 18.381, 2008, <http://www.parlamento.gub.uy>
- \* Ley N° 18.756, 2011, <http://www.parlamento.gub.uy>
- \* Lynn, L. (1996): "La reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública", *Gestión política pública*, Volumen 2, Mexico. pp. 303 – 318
- \* Magri, A. (2003): *La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay*, Departamento de ciencia política, documento de trabajo N° 39, Montevideo.
- \* Manzanares, F. (1999): *La gestión de intangibles*, Universidad Europea-CEES, España.
- \* Marsal, M. y Molina, J. (2002): *La gestión del conocimiento en las organizaciones*. Colección de Negocios, Empresa y Economía. España.
- \* Mayntz, R. (1985): *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Editorial, España.
- \* Milanese, A. (2010): *Managing for Outcomes in Uruguay Experiences and lessons from New Zealand*. (Tesis de maestría). University of Wellington. Nueva Zelanda.
- \* Narbondo, P. y Ramos, C. (2001): *La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción*, Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/8nov/100/narbondo.pdf>
- \* Nieto, C y McDonnell, L. (2006): *Comparación entre los modelos de gestión de calidad total EGQM, Gerencia de Deming, Iberoamericano para la excelencia y Malcom Baldrige. Situación frente a la ISO 9001*, X Congreso de ingeniería organizacional, Colombia.
- \* Niskanen, W. (1971): *Bureaucracy & representative government*, Adine transaction, Chicago.
- \* Nonaka, I; Takeuchi, H. (1999): *La empresa creadora de conocimiento*, Harvard Business School Publishing Corporation, EE.UU.
- \* Ospina, S. (2002): *Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública*, CLAD, Republica Dominicana.

- \* Parson, T. (1966): *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*, Englewood Cliffs: Prentice Hall. Estados Unidos.
- \* Peralta, E; Pando, A; Gómez, C; Jiménez de Diego, M y López, J. (2006) *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública Modelo EFQM de Excelencia*, Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- \* Pérez, C. (1998): "Desafíos sociales y políticos del cambio de paradigma tecnológico", *UCAB-SIC*. Caracas. pp. 63-109
- \* Pérez, F. (2012): *Un estudio al Corpus teórico de la Nueva Gestión Pública*, Universidad Nacional de Villa Maria-Cba, Argentina.
- \* Perry, J & Recascino, L. (1990): "The Motivational Bases of Public Service", *Public Administration Review*, Volumen 50, USA. pp. 365 - 373
- \* Peters, G. y Pierre, J. (1998): "Governance without government? Rethinking public administration", *journal of public administration research and theory*, volume 2, Reino Unido. pp. 223-243
- \* Piñeiro, D y Moraes, M<sup>a</sup>. (2008): *Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. In: El Uruguay del Siglo XX: La sociedad*, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- \* Quijano, D; Navarro, J; Yepes, M; Berger, R y Romeo, M. (2008). "La auditoría del sistema humano (ASH) para el análisis del comportamiento humano en las organizaciones", *Papeles del Psicólogo*, Volumen 29, Barcelona. pp. 92-106
- \* Quintana, A y Mulas, A. (2000): *Aproximación a la evaluación de la calidad en los municipios españoles*. VII Congreso Español de ciencia política y administración: democracia y buen gobierno, España.
- \* Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*, Ministerio de administraciones públicas, Madrid.
- \* Ramos, C. (1998). *La teoría tradicional de la administración pública*, Departamento de ciencia política, documento de trabajo N<sup>o</sup> 10. Montevideo.
- \* Ramos, C.; Narbondo, P.; Filgueira, F. (2002): *La economía política de la reforma de la administración pública y los servicios civiles de carrera: la experiencia de Uruguay en los años 90*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal.
- \* Ramos, F. y Ortiz, M. (2010). "Autoevaluación de la excelencia administrativa en el instituto tecnológico superior de tierra blanca el modelo EFQM", *Ciencia Administrativa*, Volumen 2. México. pp. 88-97
- \* Rhodes, R. (2000): "The governance narrative: Key findings and lessons from the ESRC's Whitehall programme", *Public administration*, volume 78, USA. pp. 345-363.
- \* Riquelme1, A.; Cravero1, A.; Saavedra, R. (2008). *Gestión del Conocimiento y Aprendizaje Organizacional: Modelo Adaptado para la Administración Pública Chilena*, Universidad Católica de Temuco, Chile.
- \* Rodríguez, D (2005). *Diagnóstico del clima organizacional*, Alfa Omega, México.
- \* Sacchi, S. (2005). *Gestión del conocimiento*, Cátedra administración de personal facultad de ciencias económicas y de administración, España.
- \* Sallán, J. (2000): *Cambio de cultura y organizaciones que aprenden*, Universitat Autònoma de Barcelona, España.
- \* Sallis, E. y Jones, G. (2002): *Knowledge Management in Education: enchancing leaning and education*, Kogan Page, London.

- \* Salvador, M. (2002): "Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas", *La Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Volumen 20, Lisboa. pp. 1 -19
- \* San Emeterio, C. (2004): Los mecanismos y procesos de metacognición del sistema gerencial de las organizaciones y su relación con los procesos de aprendizaje organizacional, Universidad de Córdoba, Argentina.
- \* Sánchez, F. (2003): "Planificación estratégica y gestión pública por objetivos", *CEPAL*, Volumen 32, Chile. pp. 1-80.
- \* Sánchez, I. (2007): "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", *Presupuesto y Gasto Público*, volumen 47, España. pp. 37-64
- \* Santana, P y Cabrera, Y. (2006). *Clima y cultura organizacional: ¿Dos constructos para explicar un mismo fenómeno?*, Asociación Europea de Dirección y Economía de Empresa, Mallorca.
- \* Santiso, C. (2001): "Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina", *Revista Instituciones y Desarrollo*, Volumen 8, España. pp. 325-366.
- \* Sanz, J; Calvo, M; Pérez, R; Zapata, M y Panchon, F. (2008): *Guía para una gestión basada en los procesos*, Fundación valenciana de la calidad, España.
- \* Schmitt, G. (1986): *El papel de las instituciones en la formulación de la política agraria: Repercusiones sobre el sector agrario en una economía mundial en crisis*, Universidad de Göttingen, Alemania.
- \* Schmitter, P. (1992): *Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa occidental*, editorial Alianza. España.
- \* Segura, J. (2001): *Factores condicionantes de la calidad de la enseñanza universitaria: Un análisis empírico*, Departamento de economía de la empresa, Barcelona.
- \* Stoker, G. (1998), "Governance as theory: five propositions." *International Social Science Journal*, Volumen 50, USA. pp 17-28
- \* Stoker, G. (2006): "Public Value Management A New Narrative for Networked Governance?", *American Review of Public Administration*. Volumen 36, U.K. pp. 41 - 57
- \* Torfing, J. (2010): *The European Governance Debate: Towards a new paradigm?*, Center for Democratic Network Governance Department of Society and Globalisation, Dinamarca.
- \* Torres, A y Agulló, E. (2001): "Calidad de vida laboral: hacia un enfoque integrador desde la psicología social", *psicothema*, Volumen 14, España. pp. 828-836
- \* Valiño Castro, A. (2008): *La Reforma de la Administración Pública*, Universidad Complutense de Madrid, España.
- \* Weber, M. (1998): *¿Que es la burocracia?*, Libros Tauro, Argentina
- \* Weber, M. (2009): *El político y el científico*, Alianza, Madrid.
- \* Weber, M. (2009): *Escritos políticos*, Alianza, Madrid.
- \* Woolfolk, A. (1999): *Psicología educativa*, Prentice Hall Hispanoamericana S.A, Mexico.
- \* Zabaleta, A. (2003): "Los modelos actuales de gestión en las organizaciones. Gestión del talento, gestión del conocimiento y gestión por competencias", *Psicología desde el Caribe*, Volumen 12, Colombia. pp. 115-133.

- \* Zurbriggen, C. (2003): *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*, Institut internacional de Governabilitat de Catalunya, España.
- \* Zurbriggen, C. (2011): "Gobernanza: una mirada desde América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, Volumen 38, Mexico. pp. 39-64.

## Reglamento de calificaciones

### Para los funcionarios del I.N.C

(Aprobado por la Res. 21 del Acta 5011 de fecha 7/7/2010)

#### I. NORMAS GENERALES

Artículo 1<sup>a</sup>. (Ámbito de Aplicación). El Presente Reglamento se aplicara a todos los funcionarios del I.N.C, exceptuándose a los funcionarios de particular confianza y a los jornaleros. Gerentes de Área y Sub-Gerente General serán calificados directamente por el Directorio

Art. 2<sup>a</sup>. (Periodicidad). Se evaluará el desempeño de los funcionarios aludidos en el artículo anterior anualmente, tomándose en cuenta la actuación del funcionario entre el 1º de abril y el 31 de marzo del año siguiente en las funciones inherentes al cargo de que es titular o del cargo que subroga.

Art.3º. (Conceptos a calificar). Los factores a utilizarse en la calificación de los funcionarios serán los siguientes:

1. **Orientación a los resultados:** Esfuerzo por trabajar adecuadamente, tanto en calidad como en cantidad, tendiendo el logro de estándares de excelencia. Se evaluara de acuerdo a objetivos y metas mensurables.
2. **Responsabilidad:** Cumplimiento de las normas, procedimientos y sistemas establecidos; de tal manera que se cumpla con las exigencias administrativas y técnicas necesarias para lograr una adecuada calidad y oportuna entrega de trabajos.
3. **Iniciativa:** proposición de ideas que permitan innovaciones tecnológicas, administrativas o funcionales o de mejoramiento del trabajo y resolución adecuada de los problemas
4. **Capacidad para trabajar en equipo:** Realización de tareas en grupos de trabajo en la unidad operativa y fuera de ella, colaborando de manera proactiva, armónica y espontánea, para la consecución de los objetivos asignados.
5. **Capacidad para la toma de decisiones:** comprensión clara y rápida de los problemas que permita un análisis y evaluación de los cursos alternativos de acción a seguir y la propuesta de soluciones adecuadas y su posterior implementación.
6. **Compromiso con la Organización:** Actitud orientada hacia la organización que permite alinear la conducta del individuo con las necesidades, expectativas, prioridades y metas organizacionales. Se relaciona con conceptos tales como asiduidad, puntualidad y respeto a las reglamentaciones y normas.

7. **Relacionamiento interpersonal:** adaptación a la actuación en los grupos humanos comportamiento acorde en todas las ocasiones; moderación y reserva en la formulación de juicios y en el manejo de la información. Flexibilidad y capacidad de entender puntos de vista.
8. **Orientación al cliente (interno y externo):** Implica la disposición de ayudar al cliente, usuario o beneficiario, satisfaciendo sus necesidades y atendiendo sus expectativas. Significa focalizar los esfuerzos en el descubrimiento y la satisfacción de las necesidades de los clientes, tanto internos como externos.
9. **Competencias para el cargo:** Implica los conocimientos y habilidades necesarios para llevar a cabo su tarea y la actitud en relación al deseo de transferirlos a su entorno laboral

En las calificaciones que se produzcan respecto de los funcionarios que efectivamente tengan personal a su cargo, en lugar del factor 9, competencias para el cargo, se tomará en cuenta el factor

10. **Competencias para el liderazgo:** Implica las actitudes, conocimientos y habilidades necesarias para lograr resultados a través del trabajo de terceros, la capacidad para dictar cursos de acción adecuados o enseñar a los subordinados y la equidad en los juicios acerca de estos, que incluye la evaluación del desempeño y la motivación.

Art.4° (Método de calificación). Los factores a utilizar en cada escalafón, sus respectivas ponderaciones y la división en grados de cada factor, será los que se inician en el "Manual" a que refiere el artículo siguiente.

Art. 5°. (Manual anexo). El manual que obra anexo al presente reglamento se reputará parte integrante de éste a todos los efectos.

Art. 6°. (Escalafones). Las calificaciones serán realizadas por escalafón.

Art. 7 °. (Efectos de los sumarios). Los resultados definitivos de los sumarios administrativos serán especialmente tenidos en cuenta al evaluar la actuación funcional. El funcionario que al 31 de marzo del período a evaluar esté sumariado, no podrá ser calificado hasta tanto recaiga resolución definitiva. Resuelto el sumario se deberá efectuar su evaluación por el periodo en que efectivamente prestó servicios.

Art. 8°. (Periodos computables) Los funcionarios que no hubieran prestado servicios por causa justificadas o no, serán calificado por los periodos que hayan trabajado, a cuyos efectos, se abatirá porcentualmente el puntaje resultante de la aplicación de los factores mencionados en el Art. 3°. No obstante no se efectuará ese abatimiento porcentual en los siguientes casos:

- a) Licencias reglamentarias;
- b) Licencias por enfermedad, por un lapso que no supere los 60 días en el año;
- c) Licencias por maternidad;
- d) Otras licencias extraordinarias, siempre que no excedieran de 30 días en período de evaluación;
- e) Inasistencias por suspensión preventiva cuando la resolución del sumario no imponga sanción.

Art. 9°. (Casos especiales) A los efectos de la calificación los funcionarios en misión, en comisión, con goce de becas dispuestas en interés del servicio de la Administración, serán considerados como prestando efectivamente servicios en la oficina de origen. Si el destino fuere dentro del país, la junta calificadora requerirá el informe de actuación pertinente de las autoridades correspondientes. Si fuere en el exterior, se le calificará por el periodo trabajado en el país, salvo que la ausencia excediera los 240 días en el año civil, en cuyo caso se prorrogará la calificación del ejercicio anterior. En este último supuesto la calificación se ajustará en función de los hechos destacables, positivos o negativos, del periodo trabajado, si los hubiera.

## **II. De los órganos calificadores**

Art. 10°. (Denominación) Son órganos calificadores: a) el Directorio para los Gerentes de Área y sub Gerente General; b) los funcionarios con personal a cargo; c) las juntas Calificadoras.

Art. 11°. (Informe del superior-Plazo) Los funcionarios que tuvieran personal bajo su supervisión directa producirán un informe sobre la actuación de cada uno de ellos en el período comprendido entre el 1° de abril de cada año y el 31 de marzo del año siguiente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 25, en formularios que se les proporcionarán a tales efectos. Antes del 31/3 de cada año, los funcionarios que tengan personal bajo su supervisión deberán haber completado conjuntamente con sus funcionarios, un plan de trabajo con metas e indicadores que servirán de referencia para la evaluación.

Art. 12°. (Multiplicidad de superiores) Cuando un funcionario hubiere tenido, sucesivamente, más de un supervisor en el periodo de calificación, el último elevará el informe de actuación, recabando la evaluación de los demás supervisores. No obstante los informes de actuación se formularán por aquellos superiores bajo cuya dependencia hubiere actuado el funcionario durante un lapso mínimo de tres meses dentro del periodo que abarque la calificación.

Cuando por cualquier circunstancia no pudiere darse cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el informe será formulado por quien se encontrare en ejercicio de la supervisión en el momento en que debiere producirse y en base a los registros funcionales, a la información de otros supervisores y a todo otro antecedente que juzgue pertinente. En tal caso, el informe se elevará dejando constancia de tales circunstancias, las que serán evaluadas por la Junta Calificadora, quien podrá disponer las ampliaciones que estime pertinentes.

Art. 13°. (Integrantes de la Junta Calificadora) Habrá una junta calificadora para cada grupo escalafonario, compuesta por tres miembros; el presidente y uno de ellos serán designados por el Directorio y el miembro restante será elegido por el personal.

Los dos delegados del Directorio y sus respectivos suplentes para cada grupo escalafonario, deberán tener jerarquía de Gerente de Departamento o superior. El delegado del Personal y su suplente será, elegidos por los funcionarios del grupo escalafonario respectivo según el procedimiento establecido por el ART. 17.

En el caso de los Gerentes de División, el Directorio y el Gerente General actuarán como la Junta Calificadora.

Art. 14°. (Grupos escalafonarios) Los grupos escalafonarios serán los siguientes: a) Gerente de División; b) Gerente de Departamento; c) Técnico; d) Especializado; e) Administrativo; y f) Rural, Secundario y de servicio.

Art. 15°. (Secretaría) La Junta Calificadora trabajara asistida por un Secretario que conjuntamente con su suplente será designado por el Directorio en la oportunidad prevista por el artículo 13, cuya actuación se extenderá por el plazo de dos periodos renovables:

Serán cometidos del secretario:

- a) Labrar las actas de las sesiones de la Junta;
- b) Tener ordenados todos los antecedentes de cada funcionario remitidos por el Departamento de Administración de Personal;
- c) Recabar toda la información que requiera la Junta;
- d) Efectuar las ponderaciones de antigüedad y calificaciones;
- e) Efectuar toda tarea inherente a la función, así como las que le encomiende el Presidente de la Junta

Art. 16°. (Duración, reelección y requisitos de los miembros) Los miembros de las juntas Calificadoras, en cada escalafón duraran dos períodos en sus funciones, pudiendo ser reelectos, debiendo contar con una antigüedad mínima en el Ente de 5 años y no haber sido objeto de sanción disciplinaria firme por falta grave en el último trienio.

Art. 17°. (Delegados del Directorio y Delegados del Personal-Elección) Dentro de la primera semana de marzo, el Directorio convocará al personal para la elección de sus delegados (titulares y suplentes) ante las Juntas Calificadoras para cada escalafón, debiendo registrarse las listas respectivas por lo menos 5 días antes del acto eleccionario, acompañadas de una constancia expedida por el Departamento de Adm. de Personal de que los candidatos cumplen con las exigencias reglamentarias para postularse.

Habrá una comisión Electoral integrada por un Presidente y dos vocales que serán designados por el Directorio, pudiendo existir por cada lista un delegado con voz pero sin voto.

Las elecciones deberán estar culminadas al 31 de marzo.

Dentro de los primeros cinco días hábiles del mes de abril, el directorio designará sus delegados.

Art. 18°. (Designación de oficio) En caso que el personal no elija delegados, el directorio los designará de oficio.

Art. 19°. (Fecha de constitución de quórum) La Junta Calificadora deberá estar constituida el primer día hábil del mes de mayo. Para sesionar, se requerirá la presencia de todos sus componentes las decisiones se adoptaran por mayoría simple.

Art. 20°. (Plazos) Los informes primarios del supervisor inmediato (de acuerdo a lo dispuesto en el art. 11) deberá ser remitido a la Junta Calificadora correspondiente antes del 30 de abril de cada año. La Junta Calificadora dispondrá de 45 días (entre el 1° de mayo y el 15 de junio de cada año) para realizar la calificación.

Art. 21°. (Competencias) Compete a la Junta Calificadora:

- a) Efectuar anualmente o cuando el Directorio lo disponga la calificación del funcionario en el período de que se trate;
- b) Establecer los puntajes de antigüedad calificada que le corresponde a cada funcionario de acuerdo a los artículos 26, 27 y 29 del Estatuto del funcionario;
- c) Unificar los criterios de evaluación
- d) Resolver las cuestiones relativas al procedimiento de calificación que puedan suscitarse;
- e) Recabar directamente las informaciones que puedan necesitar para el cumplimiento de sus cometidos;
- f) Establecer su régimen de funcionamiento interno (días y horarios de sesiones, etc.);

- g) Denunciar ante la Gerencia General las omisiones que constate según lo dispuesto por el artículo 23.

Art. 22°. (Recusación) La integración de la Junta Calificadora será dada a publicidad y notificada a los funcionarios dentro de los cinco días corridos posteriores a su integración, quienes al solo efecto de su calificación individual podrán recusar a los Miembros de la Junta por razones fundadas, dentro de los diez días hábiles subsiguientes ante el Directorio, el cual resolverá en definitiva antes del 30 de abril.

Art.23°. (Sanciones) El incumplimiento por parte de los funcionarios interviniente en todo proceso de calificación de las clasificación de las obligaciones impuestas por el presente reglamento, se reputará en omisión de los deberes del cargo, sancionable conforme el Estatuto del Funcionario.

Los procedimientos disciplinarios pertinentes se inclinarán a instancias de la Junta Calificadora

### **III. PROCEDIMIENTO PARA LAS CALIFICACIONES**

Art. 24°. (Formularios) Antes del 1° de abril de cada año, el Dpto. de Adm. de Personal, entregara a los funcionarios aludidos en el Art. 11, los formularios del personal a calificar conteniendo la siguiente información:

- a) Datos personales del funcionario;
- b) Datos funcionales (Grado, nivel, grupo escalafonario, antigüedad en el Ente y en la Administración Pública; carácter del cargo; etc.);
- c) Estado de asistencias registrado en el periodo debidamente discriminado (inasistencias con aviso, justificadas, sin justificar, etc.);
- d) Impuntualidades registradas en el período discriminadas por clases (por examen, por enfermedad, etc.);
- e) Actuación funcional del período registrable en el legajo personal (sanciones, reconocimientos, etc.)

Art. 25° (Calificación primaria) Antes del 20 de abril de cada año, los funcionarios indicados en el art. 11, producirán los informes de actuación funcional pertinentes, de acuerdo a los factores previstos en el art.3.

Dichos factores se dividirán en 5 grados y los supervisores deberán adjudicar el grado que a su juicio corresponda a cada funcionario, sin prejuicio, en caso necesario, de efectuar todas las apreciaciones que considere pertinentes para mejor ilustración de la Junta Calificadora.

Previamente a remitir los informes a la Junta (última semana de abril como máximo), los supervisores los darán a conocer a sus funcionarios podrán realizar las anotaciones que estimen necesarias para ser atendidas en cuenta por la Junta Calificadora.

Los informes con la calificación primaria deberán hacerse llegar a la Junta Calificadora antes del 30 de abril de cada año.

Art. 26°. (Calificación de la Junta) En base a esa calificación, de la foja funcional y los elementos que considere oportuno requerir y apreciar para formar la calificación del jerarca, atribuyendo al funcionario el puntaje correspondiente en cada uno de los conceptos establecidos; graduado en la misma forma que la dispuesta con el artículo anterior.

Art. 27° (Calificación funcional anual) La suma de los puntos que correspondan al funcionario, por cada uno de los conceptos apreciados, constituye si calificación anual.

Art. 28°. (Calificación funcional promedial) El puntaje obtenido en la última calificación más el promedio resultante de todos los puntajes anuales de calificación asignados al funcionario desde su última promoción, o desde el ingreso a su caso, representa su calificación funcional. Para aquellos funcionarios que por haber ingresado al Ente o al cargo durante el año a calificar carezcan de calificaciones anteriores, se tomará como promedio ficto de ellas un guarismo igual al obtenido en su calificación anual.

Art. 29°. (Puntaje por Antigüedad) La Junta Calificadora determinará el puntaje que corresponda a cada empleado en atención a su antigüedad acreditando;

- a) Por antigüedad en el cargo tres puntos por cada mes de servicio prestado;
- b) Por antigüedad en el Organismo, un punto por cada mes de servicio prestado;
- c) Por antigüedad en la administración Pública, previa al ingreso en el Ente, un punto por cada mes de servicios prestados.

Art. 30°. (Computo de Antigüedad) La suma de los puntos obtenidos por aplicación del artículo anterior será la antigüedad computable, a los efectos del art. Siguiente.

Art. 31°. (Antigüedad Calificada) A los efectos del puntaje de antigüedad calificada se procederá de la siguiente manera:

- a) Los puntos por calificación funcional y por antigüedad se agrupará en orden decreciente en cada grado dentro del escalafón.
- b) Al puntaje máximo de calificación y de antigüedad computada dentro de cada grado, se le asignara un valor de 70 y 30 respectivamente.
- c) Los puntajes restantes de cada escala se transformarán proporcionalmente en función de los valores máximos de 70 y 30 a que se refiere el literal precedente.
- d) Las sumas de los puntajes resultantes determinará para cada caso, el puntaje total para los ascensos

Art. 32°. (Plazo) La antigüedad calificada del personal deberá ser fijada por la junta Calificadora. Antes del 20 de junio de cada año, debiéndose poner en consideración del Directorio para su homologación en forma inmediata a su elaboración por grupo escalafonario.

Art. 33°. (Notificación al funcionario) La calificación funcional anual y el puntaje de antigüedad calificada correspondiente a cada funcionario, fijados con arreglo a las normas precedentes, serán notificados al interesado por la secretaria de la Junta dentro de los cinco días hábiles de haberse establecido. Sin perjuicio de la publicación en cartelera en los locales de trabajo respectivos de los puntajes asignados a todos los funcionarios de cada escalafón.

Art. 34°. (Examen de antecedentes y demás calificaciones) Los que deseen conocer los fundamentos de la calificación y del puntaje podrán solicitarlo así y examinar todos los antecedentes en la Secretaria de la junta. Podrán así mismos, consultar las demás calificaciones, puntajes y antecedentes respectivos

#### **IV. RECURSOS**

Art. 35°. (Reconsideración) El funcionario que estime que la calificación y puntos no son los que les corresponden, de acuerdo a su criterio personal, podrán dentro de los diez días corridos contados a partir de su notificación, solicitar la reconsideración por la Junta o por el Directorio en su caso de lo resuelto.

Las solicitudes de reconsideración deberán presentarse por escrito ante el Directorio o la Secretaria de la Junta Calificadora en su caso. Podrá el recurrente hacer conocer en la

misma, las fuentes de información o los elementos nuevos a tener en cuenta para resolver la cuestión planteada.

Art. 36°. (Resolución del Recurso por la Junta Ampliada) Para resolver los recursos, salvo los interpuestos por los Gerentes de Área que serán resueltos por el directorio, la Junta Calificadora se integrara con 2 miembros más: uno elegido por el Directorio y otro por el personal, en la oportunidad prevista por los artículos 13 y 16.

Estudiará las consideraciones solicitadas y, en el caso de que la reconsideración sea concedida por razones de carácter general normativo podrá, de oficio, revisar los puntajes correspondientes a los demás funcionarios.

La Junta Integrada deberá expedirse dentro de los 7 días hábiles de interpuesto el último de los recursos deducidos en tiempo. Si no lo hiciere dentro de dicho término, se considerarán desestimados.

## **V. EFICACIA Y VIGENCIA DE LAS CALIFICACIONES**

Art. 37°. (Homologación) Los puntajes de antigüedad Calificada adquieren eficacia:

- a) Respecto del Sub Gerente General, Gerentes de Área y Gerente de división, una vez fijados por el Directorio;
- b) Para los restantes funcionarios una vez homologados por el directorio, quien podrá negarse su aprobación por vicios de juridicidad, sin reformarlos, ni considerar su mérito.

Si el cuerpo no se pronuncia dentro de los 30 días de recibidas las actuaciones respectivas, los puntajes se reputarán aprobados. La resolución respectiva podrá ser impugnada mediante el recurso previsto en el Art. 317 de la Constitución y Ley 15.869.

Art. 38°. (Vigencia) La antigüedad calificada homologada tendrá vigencia hasta que se realice la próxima calificación en las condiciones previstas en el reglamento.

Art. 39°. (Efectos de las calificaciones) La antigüedad calificada homologada conforme al Art.37° determinará las promociones a efectuar para proveer las vacantes de cada escalafón, sin perjuicio de las facultades previstas por los artículos 21 y 22 del Estatuto.

## **MANUAL DE CALIFICACIONES**

### **I) INTRODUCCIÓN**

El presente manual tiene por objeto instrumentar el proceso de evaluación del desempeño de los funcionarios del I.N.C. a fin de facilitar la ejecución de los conceptos y principios básicos enunciados en el reglamento respectivo.

Fundamentalmente, el sistema es un instrumento a través del cual se pretende medir periódicamente el desempeño de los funcionarios en sus cargos, con el objetivo de contribuir a la mejora continua de la gestión y al crecimiento y desarrollo del factor humano de la organización. Uno de los productos del sistema está constituido por la calificación, que se debe considerar parte integrante del mismo. En tal sentido, es importante determinar los objetivos prioritarios del sistema y realizar algunas consideraciones.

- a) Las informaciones recogidas durante el proceso de evaluación del desempeño deberán operar como insumos para la mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión, cambiar o mejorar procedimientos, así como para lograr mejores decisiones en aspectos de selección, entrenamiento, capacitación, remuneración, disciplina, motivación, etc. La calificación (evaluación traducida en puntaje) se utilizará básicamente como antecedente para los ascensos de los funcionarios.

- b) El énfasis en el proceso de evaluación del desempeño debe orientarse a considerar en forma prioritaria el desempeño de los funcionarios en términos de eficacia y eficiencia. De esta manera, los factores de orientación a los resultados y responsabilidad pasan a tener las ponderaciones más altas dentro de la lista de factores de calificación establecidas en los casos de los funcionarios sin personal a su cargo, y los factores de orientación a los resultados y competencias para el liderazgo pasan a tener las ponderaciones más altas en el caso de los funcionarios con personal a su cargo.
- c) Se da mayor peso relativo a la eficiencia y eficacia porque permiten medir en forma más objetiva el desempeño del funcionario y además constituye una herramienta esencial para estimular el desarrollo de una mejor administración por objetivos en el sector público. Es conveniente que, para la medición del desempeño de cada funcionario el superior inmediato emita un documento que indique, en forma clara las principales metas generales y específicas en forma congruente con los planes estratégicos formulados. Asimismo será importante que, en conjunto con los funcionarios a su cargo, se fijen las metas que deben cumplirse por cada funcionario en su trabajo durante el período de calificación. Esta información constituirá en definitiva un plan de trabajo y al mismo tiempo, un compromiso del funcionario respecto del cual al final del periodo, se confrontará con los resultados reales de trabajos obtenidos.
- d) A efectos de una mayor eficacia del proceso de evaluación, será importante que los supervisores mantengan una comunicación sistemática y oportuna con los funcionarios evaluados intercambiando información sobre el cumplimiento de las metas, lo cual posibilita un diálogo entre jefes y subordinado, necesarios para la corrección oportuna de los errores, el estímulo para un mayor desarrollo funcional y humano y, en general, para lograr una motivación permanente de los funcionarios hacia la mejor consecución de sus objetivos de trabajo.
- e) Es evidente que la tarea del evaluador, dadas las consideraciones anteriores, pasa a constituirse en un proceso sistemático y constructivo orientado en su cumplimiento a lograr específicamente lo siguiente:
- Ayudar a la administración en general en el mejoramiento de la fijación de objetivos de trabajo (cuantitativo y cualitativo) por repartición, departamento, sección, etc., hasta las unidades operativas de primera línea.
  - Utilizar el proceso de evaluación de desempeño en forma dinámica y eficaz, permitiendo una comunicación frecuente y productiva con el subordinado, acerca de su desempeño en el trabajo, constituyendo de esta manera, un excelente mecanismo de motivación.
  - En el caso de los supervisores, un mejoramiento de su propia responsabilidad y habilidad como tales, contribuyendo a su mejor productividad y al incremento de la calidad de la gestión humana de la organización.

## **II) NORMAS BASICAS QUE DEBEN SER CONSIDERADAS**

La importancia de la calificación, tanto en sus aspectos administrativos, técnicos, como motivacionales, hace necesario que durante el proceso de evaluación del desempeño del funcionario, se tomen en cuenta las siguientes normas generales:

- a) Dar a conocer, al comienzo de cada período de evaluación, lo que se espera del funcionario en términos de rendimiento, responsabilidad, cooperación, etc., y en general, todos aquellos objetivos a lograr, traducidos en metas generales y específicas que constituirán su carga de trabajo, de acuerdo a cuyos resultados se le calificará al final del período.
- b) Comunicar permanentemente al funcionario los aspectos positivos y negativos de su desempeño, explicando y analizando en forma conjunta las razones que dieron origen a tales apreciaciones y determinando a su vez los estímulos, mecanismos y medidas que permitan acentuar los aspectos positivos y corregir los negativos.
- c) Se deberá evitar el efecto “halo”, o sea, calificar en general al funcionario por la característica más sobresaliente o más deficiente en uno de los ítems y generalizar esa evaluación a los demás ítem deberá ser evaluado en sí mismo.
- d) Otro de los errores comunes que suele cometerse en la calificación, es lo que se denomina “error constatare-2, o sea, calificar a los funcionarios por un criterio rígido, muy estricto o muy indulgente, lo cual centraliza la calificación de todos los funcionarios (ej: todos buenos, todos regulares o todos excepcionales, etc.). Este error no permite establecer diferencias normales de evaluación en el desempeño del funcionario, lo cual imposibilita la aplicación de una política de ascenso efectiva. Con el objetivo de evitar el error anterior, es necesario que la Junta Calificadora revise las calificaciones de modo de incorporar criterios homogéneos.
- e) A fin de uniformizar criterios de calificación en todos los niveles de la organización, es necesario que, periódicamente, los calificadores y supervisores se sometan a programas de capacitación específicos sobre la materia, los cuales tendrán por objeto intercambiar experiencias entre los propios calificadores y supervisores, y además, reafirmar técnicamente los métodos de calificación y la forma de utilizarlos.

### **III) INFORMES ANUALES**

Los supervisores confeccionaran un informe anual de la actuación de cada uno de los subordinados inmediatos.

Los factores a utilizar en la evaluación así como las ponderaciones correspondientes, serán las del cuadro Anexo I.

Cada factor dividirá en 5 grados, cuyos significados serán los siguientes:

#### **1) Orientación a los Resultados**

Es el esfuerzo por trabajar adecuadamente, tanto en calidad como en cantidad, teniendo al logro de estándares de excelencia. Se evaluara de acuerdo a objetivos y metas previamente acordadas.

Coefficiente de ponderación: 2

| <b>Grado</b> | <b>Desempeño asociado</b>  |
|--------------|--|
| 1            | No es capaz de cumplir a satisfacción con ninguno de los objetivos y metas |

|   |   |
|---|---|
|   | previamente acordados.  |
| 2 | Tiene dificultades para cumplir con los estándares mínimos.<br>Su nivel de cumplimiento no supera el 20%                |
| 3 | Produce a nivel satisfactorio de acuerdo a las metas fijadas como normales. Su nivel de cumplimiento se ubica en el 50% |
| 4 | Su nivel de cumplimiento se ubica en el 75%   |
| 5 | Cumple las metas acordadas en un 100%, lo que se traduce en resultados altamente satisfactorios                         |

## 2) Responsabilidad

Cumplimiento de las normas, procedimientos y sistemas establecidos, de tal manera que se cumpla con las exigencias administrativas y técnicas necesarias para lograr una adecuada calidad y oportuna entrega de los trabajos.

Coefficiente de ponderación: 1.5

| Grado | Desempeño asociado  |
|-------|---|
| 1     | En general se desempeña en forma descuidada haciendo que la calidad de los trabajos sea deficiente.   |
| 2     | Trabaja en forma adecuada aunque en reiteradas ocasiones la calidad no alcanza los niveles previstos.   |
| 3     | Procede con sentido de responsabilidad, entregando habitualmente los trabajos en forma oportuna y de acuerdo a la calidad exigida                               |
| 4     | Se desempeña a un nivel de responsabilidad, aplicación y minuciosidad que le permite entregar trabajos de calidad superiores a la generalidad de los empleados. |
| 5     | Se encuentra altamente comprometido con el cumplimiento de los objetivos, normas, sistemas y procedimientos establecidos en su unidad.                          |

## 3) Iniciativa

Proposición de ideas útiles que permiten innovaciones tecnológicas, administrativas o funcionales o de mejoramiento del trabajo y resolución adecuada de los problemas.

Coefficiente de ponderación: 1.5

| Grado | Desempeño asociado  |
|-------|---|
| 1     | Trabajador que en forma permanente espera ordenes en forma pasiva y necesita ser supervisado en detalle.  |
| 2     | Ejecuta su trabajo de acuerdo a procedimientos fijados pero algunas veces necesita órdenes específicas.   |
| 3     | Realiza su trabajo en forma adecuada sin esperar órdenes, proponiendo soluciones a problemas que se presentan en la secuencia de su labor.        |
| 4     | Realiza su trabajo en forma adecuada sin esperar órdenes y solucionando por su cuenta, problemas que se presentan en la secuencia de su labor.    |
| 5     | Busca oportunidades y logra hacer innovaciones que mejoran su trabajo y el de sus compañeros en calidad y volumen. Se anticipa a las situaciones. |

## 4) Capacidad para trabajar en equipo

Realización de tareas en equipos de trabajo en la unidad operativa y fuera de ella, colaborando de manera proactiva, armónica y espontanea para la consecución de los objetivos asignados.

Coefficiente de ponderación: 1

| <b>Grado</b> | <b>Desempeño asociado</b>  |
|--------------|--|
| 1            | No coopera con sus pares y con su actitud provoca problemas que deterioran las relaciones de trabajo.                        |
| 2            | Su colaboración con otras personas es adecuada aunque algunas veces presenta dificultades                                    |
| 3            | Coopera con otras personas para el cumplimiento de los objetivos y la realización de las tareas.                             |
| 4            | Tiene predisposición a cooperar voluntariamente y a establecer buenas relaciones interpersonales en forma fácil y productiva |
| 5            | Se constituye en un factor dinamizador y potenciador de grupos y equipos de trabajo  |

### 5) Capacidad para la toma de decisiones

Comprensión clara y rápida de los problemas que permita un análisis y evaluación de los recursos alternativos de acción a seguir y a propuestas a soluciones adecuadas y su posterior implementación y seguimiento.

Coefficiente de ponderación: 1.5

| <b>Grado</b> | <b>Desempeño asociado</b>   |
|--------------|---|
| 1            | Ineficiente en la detección, análisis y solución de problemas.  |
| 2            | Inclinado a cometer errores de apreciación en el diagnóstico de las situaciones y en la realización de sus tareas.                    |
| 3            | Tendencia a resolverlos problemas dentro de los límites razonables de aplicabilidad.  |
| 4            | Captación y resolución de los problemas en un nivel de adecuación superior a la generalidad de los empleados.                         |
| 5            | Se anticipa en forma oportuna a los problemas y determina permanentemente las mejoras alternativas de solución con óptimos resultados |

### 6) Compromiso con la organización

Es la actitud orientada hacia la organización que permite alinear el propio comportamiento con las necesidades, prioridades y metas organizacionales. Se relaciona con conceptos tales como asiduidad, puntualidad y respeto a las reglamentaciones y normas

Coefficiente de ponderación: 0.5

| <b>Grado</b> | <b>Desempeño asociado</b>  |
|--------------|--|
| 1            | Mantiene una actitud hostil ante la autoridad y los reglamentos.   |
| 2            | Por lo general acepta las órdenes y cumple con los reglamentos aunque en ocasiones se aparta de ellos, siendo necesario ejercer un estrecho control para asegurar su cumplimiento. |
| 3            | Acata las órdenes y los reglamentos, ejecutando sin tardanza los mandatos recibidos de sus superiores.   |
| 4            | El nivel de cumplimiento de normas y reglamentos es superior a la media  |
| 5            | Respetuoso en el cumplimiento de normas y reglamentos, influyendo con su conducta en el compromiso de los demás funcionarios.  |

### 7) Relacionamiento interpersonal

Adaptación a la actuación en los grupos humanos y comportamiento acorde en todas las ocasiones; moderación y reserva en la formulación de juicios y en el manejo de la información. Flexibilidad y capacidad para entender diferentes puntos de vista.

Coefficiente de ponderación: 1

| <b>Grado</b> | <b>Desempeño asociado</b>  |
|--------------|--|
| 1            | Tiene serias dificultades en su relación con terceras personas. Genera frecuentemente conflictos con los demás.            |
| 2            | En general su conducta es adecuada aunque tiene poca habilidad para resolver cuestiones con terceras personas.             |
| 3            | Se relaciona correctamente con los demás, soluciona satisfactoriamente asuntos que implican relaciones con terceros.       |
| 4            | Particularmente hábil en la relación con los otros; soluciona con eficiencia asuntos que impliquen relación con los demás. |
| 5            | Demuestra actitudes y aptitudes excelentes para la negociación y resolución de conflictos                                  |

### 8) Orientación al cliente

Implica la disposición a ayudar al cliente, usuario o beneficiario, satisfaciendo sus necesidades y atendiendo sus expectativas. Significa focalizar los esfuerzos en el descubrimiento y la satisfacción de las necesidades de los clientes, tanto internos como externos.

Coefficiente de ponderación: 1

| <b>Grado</b> | <b>Desempeño asociado</b>   |
|--------------|---|
| 1            | Responde en forma automática sin intentar comprender las necesidades o problemas del cliente.                                   |
| 2            | Da un servicio amistoso. Distribuye información adecuada.   |
| 3            | Soluciona los problemas del servicio al cliente prontamente   |
| 4            | Intenta anticiparse a las expectativas de los clientes  |
| 5            | Constituye una propuesta global sobre las necesidades del cliente, sus problemas, oportunidades y posibilidades de crecimiento. |

### 9) Competencias para el cargo

Implica los conocimientos y habilidades necesarios para llevar a cabo su tarea y la actitud en relación a l deseo de transferirlos a su entorno laboral

Coefficiente de ponderación: 2

| <b>Grado</b> | <b>Desempeño asociado</b>  |
|--------------|--|
| 1            | La calidad de la tarea es baja debido a la falta de conocimiento o habilidades para el desempeño de la misma   |
| 2            | Demuestra moderados conocimientos y habilidades para la realización de las tareas.   |
| 3            | Posee conocimientos y habilidades adecuados.   |
| 4            | Posee conocimientos y habilidades superiores a la media lo que se traduce en una muy buena calidad de su trabajo.  |
| 5            | Posee un excelente nivel de conocimiento y habilidades que le permiten realizar óptimamente su tarea y demuestra disposición para transmitirlos a los demás. |

\*En los funcionarios que tienen personal a cargo, el ítem 9, Competencias para el cargo, se sustituye por el ítem 10, competencias para el liderazgo.

### 10) Competencias para el liderazgo

Implica las actitudes, conocimientos y habilidades necesarias para lograr resultados a través del trabajo de terceros, capacidad para dictar cursos de acción adecuados o enseñar a los subordinados y la equidad en el juicio acerca de estos, que incluye la evaluación del desempeño y la motivación.

Coefficiente de ponderación: 2

| Grado | Desempeño asociado  |
|-------|---|
| 1     | No logra el apoyo de los subordinados. La falta de coordinación con que se realizan los trabajos indica carencia de planificación. No se logran los objetivos de su unidad. Es injusto en la emisión de juicios con relación a sus funcionarios o en el trato con estos, y no se ocupa de capacitarlos.                                       |
| 2     | A veces no logra el apoyo de los subordinados. Es irregular en el ejercicio de la autoridad lo cual se manifiesta en frecuentes atrasos en la entrega de trabajos. A veces es parcial en la emisión de juicios sobre su personal y en el trato con éste. La capacitación que efectúa es irregular y obedece sobre todo a presiones externas.  |
| 3     | Mantiene un aceptable ambiente de trabajo. Los trabajadores se concluyen en los plazos establecidos. Adopta en general actitudes imparciales en el trato con su personal y lo capacita en circunstancias puntuales.   |
| 4     | Consigue respeto y buenos resultados del trabajo de los subordinados. Con su intervención logra agilizar la marcha de los trabajos. Es preciso y objetivo en el trabajo con sus subordinados y se preocupa de su capacitación.  |
| 5     | Obtiene un gran apoyo de sus subordinados logrando una fuerte posición de liderazgo. Sus funcionarios están altamente motivados y realizan las tareas asignadas con alta efectividad. Mantiene continuamente actitudes justas e imparciales y capacita a todo su personal permanentemente; obtiene de su grupo de trabajo rendimiento óptimo. |

En caso de los funcionarios sin personal a cargo, el cuadro de calificación será el siguiente:

| Factores                                  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Pond. | Total |
|---|---|---|---|---|---|-------|-------|
| 1-Orientación a los resultados            |   |   |   |   |   | X 2   |       |
| 2-Responsabilidad                         |   |   |   |   |   | X 1.5 |       |
| 3-Iniciativa                              |   |   |   |   |   | X 1.5 |       |
| 4-Competencias para el trabajo            |   |   |   |   |   | X 1   |       |
| 5-Competencias para la toma de decisiones |   |   |   |   |   | X 1.5 |       |
| 6-Compromiso con la organización          |   |   |   |   |   | X 0.5 |       |
| 7-Relaciones interpersonales              |   |   |   |   |   | X 1   |       |
| 8-Atención al cliente                     |   |   |   |   |   | X 1   |       |
| 9-Competencias para el cargo              |   |   |   |   |   | X 2   |       |

En el caso de los funcionarios con personal a cargo, el cuadro de calificación será el siguiente:

| Factores                       | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Pond. | Total |
|--------------------------------|---|---|---|---|---|-------|-------|
| 1-Orientación a los resultados |   |   |   |   |   | X 2   |       |

|  |  |  |  |  |  |       |  |
|--|--|--|--|--|--|-------|--|
| 2-Responsabilidad                        |  |  |  |  |  | X 1.5 |  |
| 3-Iniciativa                             |  |  |  |  |  | X 1.5 |  |
| 4-Competencia para trabajo en equipo     |  |  |  |  |  | X 1   |  |
| 5-Competencia para la toma de decisiones |  |  |  |  |  | X 1.5 |  |
| 6-Compromiso con la organización         |  |  |  |  |  | X 0.5 |  |
| 7-Relaciones interpersonales             |  |  |  |  |  | X 1   |  |
| 8-Atencion al cliente                    |  |  |  |  |  | X 1   |  |

**Expediente N°: 2014-70-1-00500**

|                  |                    |
|------------------|--------------------|
| I.N.C            | EXPEDIENTE N°      |
|                  | 2014-70-1-00500    |
| OFICINA ACTUANTE | Secretaria General |
| FECHA ACT.       | 11/06/2014         |
| TIPO ACT.        | Informar           |

**ANEXO II**

**INFORMACION SOLICITADA POR EL SR. JOAQUÍN ZARUCKI**

En el Plan Estratégico Institucional 2010-2015 se establecieron una serie de metas, actividades e indicadores que marcaron el camino a seguir.

En cada año, esas metas y actividades se fueron ajustando en diferentes planes operativos, lo que llevó a que se generaran otros indicadores.

Finalmente, y en consonancia con el resto de la institucionalidad pública, se aprobó un compromiso de gestión y unos indicadores institucionales, por área e individuales, que son medidos anualmente a efectos de determinar premios dentro del sistema de retribución variable.

Esta evolución ha llevado a que no existan al presente resultados para los indicadores tal como fueron definidos en el Plan Estratégico Institucional.-

Sin embargo, y en la medida en que el Instituto ha procurado plasmar las metas fijadas en el Plan Estratégico, sí se han producido avances en los distintos aspectos allí enumerados.-

Entendiendo que una reseña de estos avances pueden dar alguna respuesta a la inquietud presentada, paso a describir los temas relacionados que se han desarrollado, específicamente los concernientes a los lineamientos estratégicos referidos a la mejora de la gestión:

V.A.- – Se ha procurado adecuar la estructura del INC al Plan Estratégico, y fortalecer las unidades donde se detectaban mayores carencias de recursos humanos.-

En tal sentido se han reorganizado las regionales en territorio, comenzando un trabajo coordinado por zonas. Las oficinas regionales además, dependen ahora directamente de la Gerencia General, lo que permite un trabajo más directo y cercano en la toma de decisiones.-

Se las ha dotado de mayor cantidad de recursos humanos (actualmente todas cuentan con al menos un técnico de campo además del gerente regional, y un auxiliar administrativo además del jefe administrativo).-

También se ha favorecido la descentralización, instalando personal de algunos servicios en el interior del país (técnicos de Experiencias Asociativas en Salto y Tacuarembó, de elección y Evaluación de Aspirantes en Paysandú, de riego en Paysandú y Salto, de Avalúos y Rentas en Florida), los que colaboran permanentemente con personal de casa central y del territorio.-

V.B.- Gestión integral de los recursos humanos.-

Se ha creado un departamento de Desarrollo Humano, con las competencias de analizar y proponer políticas y procedimientos para el bienestar de los funcionarios y para la mejor gestión.-

Se ha desarrollado un sistema de evaluación anual de todos los funcionarios, que procura promover la calidad de la actuación funcional.- Además se ha implementado el sistema de retribución variable, basado en la obtención de resultados en aspectos relevantes de la gestión de cada unidad y de la institución como un todo.-

Se han firmado acuerdos con SERVSSO (Servicio de Seguridad y Salud Ocupacional del MGAP que atiende al bienestar y seguridad del trabajador) y ENAP (Escuela Nacional de la Administración Pública, para capacitación de los funcionarios).-

Y se están encarando mejoras edilicias en la casa central (iluminación, aire acondicionado, mejoramiento de baños) y en algunas oficinas regionales.-

En cuanto a los cargos vacantes se llenan mediante concursos de oposición y méritos, primero entre funcionarios, y en caso de no proveerse, se realizan llamados abiertos. Al 28/2/14 se habían realizado los concursos abiertos para la provisión de todos los cargos vacantes en los casos que correspondía, y actualmente se están completando aquellos cerrados.- Algunos permanecieron vacantes por haber sido declarado desierto.-

V.C.- Están en funcionamiento varios sistemas informáticos: Expediente Electrónico, k2B, Payroll, correo electrónico, y se está completando en el presente año el Sistema de Gestión de Colonos.- Se está comenzando a encarar la incorporación al Sistema de Información Geográfica y la intranet.-

También se están implementando algunos sistemas de gestión por parte de usuarios externos al INC, en lo que respecta a solicitud de certificados y a inscripciones como solicitantes de tierras.-

V.D.- Se realizó el diseño de una plan comunicacional institucional a través de una consultoría, que abarca tres niveles: interno, del cliente directo (colonos y aspirantes a colonos) y sociedad en general. Recientemente se contrató un técnico en comunicación, que está encarando la concreción del plan a los tres niveles.-

V.E.- Se participa en todas las instancias con la institucionalidad pública agropecuaria, con especial participación en los consejos agropecuarios departamentales y las mesas de desarrollo rural.-

Hay convenios firmados y operativos con distintos agentes en pro del desarrollo territorial, como MEVIR, UTE, OSE, MTOP, INTENDENCIAS, IPA, INIA, UDELAR, UTU, CND, etc.

Se participa de las actividades de la REAF.-

V.F.- Tanto la disminución de los plazos de adjudicación como el mejoramiento de la gestión de cobro, integran objetivos institucionales fuertes, incluidos en la evaluación de la gestión institucional (compromiso asumido con OPP y el MEF).- Actualmente se está considerando un tiempo máximo aceptable de adjudicación en 60 días hábiles en promedio.- Y la gestión de cobro se está encarando para todos los colonos con atrasos, realizando circularización de deudas en las regionales con mayor concentración de morosos, procurando un tratamiento integral territorial.-

|                |
|----------------|
| FIRMANTE       |
| ANDREA CABRERA |



**Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay**