

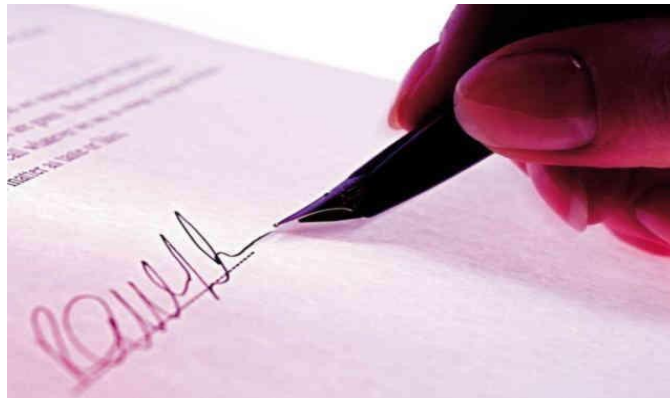


Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE
ADMINISTRACIÓN**

**TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OBTENER EL TÍTULO
DE CONTADOR PÚBLICO**

**COMPROMISOS DE GESTIÓN
EN EL ESTADO URUGUAYO**



por

**DANIEL BENTARCOR SELLANES
MARIA NOEL CORCHS BELEDO
SEBASTIÁN SALLÉS VENTURA**

TUTOR: Cra. Sara Gerpe

**Montevideo
URUGUAY
Octubre 2011**

Página de Aprobación

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRACION

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Monografía:

Título

.....
.....

Autor

.....

Tutor

.....

Carrera

.....

Cátedra

.....

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor.....

Profesor.....

Profesor.....

FECHA.....

RESUMEN

En este trabajo de investigación se analiza la utilidad de los Compromisos de Gestión como instrumento de gestión en el Estado uruguayo, tomando en consideración su incidencia en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas propuestas por los organismos públicos en nuestro medio. A su vez se pretende indagar sobre el nivel de aplicación de la legislación vigente al respecto. Se realizan entrevistas a informantes calificados con experiencia y conocimiento sobre el tema, y a técnicos que controlan su aplicación en representación del Estado. También se analiza su aplicación práctica en distintos organismos de la Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados e instituciones privadas subsidiadas por el Estado. La investigación resalta la importancia de los Compromisos de Gestión, como un instrumento destacado dentro de los nuevos sistemas de gestión y una herramienta para lograr la transformación del Estado. Por otra parte, la debilidad de la aplicación de la normativa que la legitima.

DESCRIPTORES

Estado. Compromisos. Gestión. Uruguay. Administración Pública. Eficiencia. Eficacia. Dirección General Impositiva. Dirección Nacional de Aduanas. Banco Central del Uruguay. Administración Nacional de Correos. Instituto Pasteur de Montevideo. Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión. Reforma del Estado. Herramientas. Cuadro de Mando Integral. Planificación Estratégica. Gestión por Resultados. Nueva Zelanda. Ministerio de Economía y Finanzas. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Oficina Nacional de Servicio Civil. Indicadores.

ÍNDICE

PARTE 1 – INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 – ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	1
1.2 – RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	3
1.3 – MOTIVACIÓN PARA LA ELECCIÓN DEL TEMA	4
1.4 – PROBLEMA EN ESTUDIO	5
1.5 – OBJETIVO DEL TRABAJO E HIPOTESIS	5
1.6 – ALCANCE.....	6
1.7 – METODOLOGÍA	7
1.8 – ORIENTACIÓN DEL LECTOR HACIA LA ORGANIZACIÓN DEL TEXTO.....	8
PARTE 2 – MARCO TEÓRICO	10
2.1 – EL ESTADO Y SU ORGANIZACIÓN	10
2.1.1 – Concepto de Estado.....	10
2.1.2 – Concepto de Estado de derecho	11
2.1.3 – Organización del Estado Uruguayo	12
2.2 – EVOLUCIÓN DE LAS DISTINTAS TEORÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	17
2.2.1 – Neoliberalismo	18
2.2.2 – Nuevo Management Público	23
2.2.3 – Nuevo Institucionalismo Económico	29
2.3 – LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO.....	33
2.3.1 – El proceso de transformación.....	33
2.3.2 – Iniciativas de Reforma	36
2.4 – DISTINTOS INSTRUMENTOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO.....	39
2.4.1 – Desinflación normativa (Desregulación)	40
2.4.2 – Privatizaciones y Reestatización	41
2.4.3 – Desburocratización.....	42
2.4.4 – Reestructuras organizativas de los servicios públicos	43
2.4.5 – Adecuación de los recursos humanos del Estado a los objetivos del gobierno.....	44
2.4.6 – Personas Públicas no Estatales.....	45

2.4.7 – Cometidos sustantivos, de apoyo y no sustantivos	45
2.4.8 – Entes Reguladores	47
2.4.9 – El gobierno de gestión electrónica	47
2.4.10 – Nuevos sistemas de gestión.....	48
2.5 – AVANCE HACIA UN ENFOQUE DE RESULTADOS	50
2.5.1 – La Gestión por Resultados	50
2.5.2 – Control Burocrático versus Control por Resultados	55
2.6 – EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES	61
2.6.1 – Casos en América Latina	61
2.6.1.1 – Chile	61
2.6.1.2 – Colombia	63
2.6.1.3 – Costa Rica	66
2.6.2 – El caso de Nueva Zelanda	69
2.6.2.1 – El proceso de reforma en el Estado neozelandés	69
2.6.2.2 – Conclusiones de la experiencia de Nueva Zelanda	76
2.7 – COMPROMISOS DE GESTIÓN	78
2.7.1 – Antecedentes	78
2.7.2 – Definición.....	81
2.7.3 – Características de los Compromisos de Gestión	81
2.7.4 – Clasificación.....	82
2.7.5 – Etapas	83
2.7.6 – Origen de los Compromisos de Gestión en el Estado	84
2.8 – COMISIÓN REGULADORA DE COMPROMISOS DE GESTIÓN (CRCG)	86
2.8.1 – Integración, representación y funcionamiento	88
2.8.2 – Cometidos	88
2.8.3 – Facultades.....	90
2.8.4 – Participación de la CRCG en las distintas etapas de los Compromisos de Gestión	91
2.8.5 – Decreto Nro. 526/009 - Reglamento para los Compromisos de Gestión	94
2.8.6 – Designación de los representantes de la CRCG.....	95
PARTE 3 – TRABAJO DE CAMPO	96
3.1 – OBJETIVO.....	96
3.2 – METODOLOGÍA Y ALCANCE	96

3.3 – EXPERIENCIAS DE COMPROMISOS DE GESTIÓN EN NUESTRO PAÍS	98
3.3.1 – DIGESA (Dirección General de Salud del Ministerio de Salud Pública)	98
3.3.2 – INASE (Instituto Nacional de Semillas)	98
3.3.3 – ANC (Administración Nacional de Correos).....	99
3.3.4 – DGI (Dirección General Impositiva)	101
3.3.5 – DNA (Dirección Nacional de Aduanas)	103
3.3.6 – BCU (Banco Central del Uruguay).....	104
3.3.7 – Instituto Pasteur de Montevideo	105
3.4 – RELEVAMIENTO PRELIMINAR - TESTIMONIOS DE EXPERTOS EN EL TEMA	106
3.4.1 – Entrevista a Sergio Milnitsky.....	106
3.4.1.1 – Experiencia de Milnitsky sobre Compromisos de Gestión	107
3.4.1.2 – Relación entre Planificación Estratégica, Compromisos de Gestión y Sistema de Incentivos	112
3.4.1.3 – Sistema de incentivos.....	113
3.4.1.4 – Origen de los Compromisos de Gestión y la CRCG.....	115
3.4.1.5 – Ventajas y desventajas de los Compromisos	116
3.4.1.6 – Medición del cumplimiento de metas no cuantificables.....	117
3.4.2 – Entrevista a Conrado Ramos.....	118
3.4.2.1 – Compromisos de Gestión en Uruguay	118
3.4.2.2 – C.R.C.G.....	123
3.4.2.3 – Compromisos de Gestión para los cargos de Alta Conducción	124
3.4.2.4 – Áreas prioritarias para su aplicación	126
3.4.2.5 – Particularidades de la aplicación en el Estado	127
3.4.2.6 – Análisis crítico	130
3.4.2.7 – Aspectos a tener en cuenta para la implementación de los Compromisos de Gestión	133
3.5 – CASOS DE ESTUDIO	135
3.5.1 – Dirección General Impositiva	135
3.5.1.1 – Misión	135
3.5.1.2 – Cometidos	136
3.5.1.3 – Estructura Organizativa.....	137
3.5.1.4 – Relevamiento en la Dirección General Impositiva	139

3.5.2 – Dirección Nacional de Aduanas.....	151
3.5.2.1 – Misión	151
3.5.2.2 – Cometidos	151
3.5.2.3 – Estructura Organizativa.....	155
3.5.2.4 – Visión 2020	156
3.5.2.5 – Relevamiento en la Dirección Nacional de Aduanas	156
3.5.3 – Banco Central del Uruguay	161
3.5.3.1 – Misión	161
3.5.3.2 – Cometidos	162
3.5.3.3 – Estructura Organizativa.....	163
3.5.3.4 – Relevamiento en el Banco Central del Uruguay	164
3.5.4 – Administración Nacional de Correos	172
3.5.4.1 – Misión	172
3.5.4.2 – Cometidos	173
3.5.4.3 – Estructura Organizativa.....	174
3.5.4.4 – Relevamiento en la Administración Nacional de Correos	175
3.5.5 – Instituto Pasteur de Montevideo	190
3.5.5.1 – Misión	190
3.5.5.2 – Cometidos	191
3.5.5.3 – Estructura Organizativa.....	192
3.5.5.4 – Relevamiento en el Instituto Pasteur.....	193
3.6 – RELEVAMIENTO EN LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CRCG	205
3.6.1 – Creación y constitución de la CRCG	205
3.6.2 – Ámbito de aplicación	206
3.6.3 – Funcionamiento de la Comisión	210
3.6.4 – Aplicación de Compromisos de Gestión en el Estado	211
3.6.5 – La CRCG y el Decreto Nro. 526/009.....	212
3.6.6 – Estado actual de la Comisión	212
3.6.7 – Sistemas de información requeridos para la aplicación de los Compromisos de Gestión	213
3.6.8 – Monitoreo y evaluación de los compromisos	214
3.6.9 – Ventajas y desventajas de los Compromisos de Gestión según la CRGC.....	216
3.6.10 – Causas de la escasa aplicación de los compromisos en el Estado y de la intervención de la Comisión.....	217

3.7 – RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	218
3.7.1 – Análisis de la opinión de los expertos.....	218
3.7.2 – Análisis del relevamiento en los organismos	219
PARTE 4 – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	226
BIBLIOGRAFÍA	230
DIRECCIONES DE INTERNET CONSULTADAS	233
PERSONAS ENTREVISTADAS.....	233
ANEXOS	234
ANEXO A.....	235
ANEXO B	240
ANEXO C.....	242
ANEXO D.....	243
ANEXO E	252
ANEXO F	254

PARTE 1 – INTRODUCCIÓN

1.1 – ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

El Estado en su carácter de articulador de las relaciones de la sociedad, ha constituido un importante motivo de atención en la historia de las mismas, desde diversas disciplinas.

A partir de los estudios de Max Weber (1864-1920), y en particular desde la década del cincuenta, su organización burocrática comienza a ser motivo de preocupación, dando lugar a una serie de diagnósticos organizacionales que destacan la necesidad de fortalecer su rol. Sin embargo, no es hasta los años ochenta, que el Estado comienza con su transformación, motivado por los graves desequilibrios macroeconómicos de la región, el aumento de la inflación, el déficit fiscal, la deuda externa y el desempleo.

Actualmente nos encontramos frente a un proceso tecnológico que, en pocos años, ha transformado radicalmente la sociedad desde diversos puntos. La vida, las relaciones sociales, económicas y familiares, son diferentes. La información llega a la población más rápida y variadamente. Todo esto hace necesario una revisión de anteriores concepciones acerca del Estado: se debería pensar y desarrollar un Estado más eficaz y eficiente, sin duplicaciones innecesarias y preconceptos en lo que a la burocracia se refiere.

La reforma administrativa del Estado uruguayo tuvo que enfrentar particularidades propias de la Administración Pública que pautaron muy fuertemente la estrategia a seguir: la alta relación del gasto público sobre el producto, la marcada inadecuación de las organizaciones y estructuras públicas, y la escasa información disponible sobre gestión.

El Estado uruguayo cuenta con una estructura muy heterogénea: mientras que en ciertas áreas el Estado se muestra funcional y adaptado a los tiempos que corren, en otras se ve envejecido y centralista. La profunda transformación que se requiere, constituye un proceso que no es fácil ni corto, implica un enorme esfuerzo social, económico y político durante un período de tiempo prolongado.

La eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el modelo burocrático tradicional de la Administración Pública no contempla.

En este sentido el control por resultados constituye una herramienta clave de mejora frente al control paso a paso de las normas y procedimientos que caracterizan a este modelo.

Las reformas del sector público llevadas a cabo en Nueva Zelanda, iniciadas a fines de los años 80, fueron proclamadas desde su concepción como audaces y sin precedentes. Se ha probado que un sistema de evaluación de productos provee una alternativa viable al sistema tradicional basado en los insumos y puede traer

ventajas considerables tanto para la administración de los organismos como para aquellos que toman decisiones en el Gobierno.

La experiencia neozelandesa de moverse a un sistema de evaluación por resultados, conlleva algunas lecciones para otros países que podrían estar contemplando reformas similares.

A su vez, existen experiencias exitosas en la región que avalan la aplicación de este sistema, como ser el caso de: Colombia, Costa Rica y, principalmente, Chile.

1.2 – RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

En la valoración social, política y jurídica de la Administración Pública como parte de la estructura de los poderes públicos, tienen hoy destacada importancia los valores de eficiencia y eficacia. En este sentido, la reforma del Estado constituye un proceso cuyo fin principal es obtener una mayor eficacia y eficiencia, disminuyendo así el déficit de las cuentas públicas y la inflación para mejorar la calidad de vida de la población.

Un funcionamiento eficiente y eficaz del Estado es de máxima importancia ya que es la institución más significativa que posee cualquier país y desempeña funciones que ningún otro organismo puede suplir.

Diversos son los instrumentos para alcanzar tal fin, dentro de los cuales se destacan los Compromisos de Gestión.

1.3 – MOTIVACIÓN PARA LA ELECCIÓN DEL

TEMA

Los Compromisos de Gestión constituyen una herramienta de aplicación reciente en el Estado uruguayo, por tal motivo es de particular interés estudiar el funcionamiento de dicha herramienta y evaluar sus resultados, comparando los mismos con los objetivos planteados a priori.

La reciente implementación de los Decretos Nro. 526/009 y 44/009, cuyos cometidos son reglamentar todos los Compromisos de Gestión que establezca el Estado uruguayo y establecer una Comisión Reguladora encargada de controlar su correcta implementación, fue un factor preponderante para la elección del tema a investigar. Resulta interesante entonces determinar en qué medida esta nueva legislación se aplica actualmente.

Asimismo, interesa profundizar en un tema que forma parte en la currícula del Contador Público y del Licenciado en Administración, como forma de aporte a los estudios de la carrera.

1.4 – PROBLEMA EN ESTUDIO

Los Compromisos de Gestión constituyen un elemento cuya utilización ha sido considerada en el proceso de modernización y transformación del Estado, y se han convertido en una modalidad de aplicación creciente dentro de la Administración Pública.

Son un acuerdo voluntario entre instituciones, entre instituciones y gerentes, o entre instituciones y trabajadores, con el fin de dar cumplimiento a determinadas metas a cambio de recursos, basándose en indicadores objetivos y cuantitativos previamente establecidos.

Su utilización se encuadra en un marco en el que se pretende adaptar el estilo tradicional de la Administración Pública a una Administración orientada a los resultados de la gestión. En este ámbito, se busca desarrollar y aplicar nuevas estrategias, nuevas modalidades operativas y técnicas de gestión, de modo de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en el desempeño de la gestión pública.

1.5 – OBJETIVO DEL TRABAJO E HIPOTESIS

El objetivo es analizar la medida en que los Compromisos de Gestión, de reciente aplicación en la Administración Pública, representan un instrumento de gestión

útil en el Estado uruguayo, cuya utilización conlleva al cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos estratégicos y metas propuestas por los organismos públicos en nuestro medio. En este marco, se intentará comprender su incidencia en el proceso más general de modernización del Estado.

Las hipótesis formuladas en el presente trabajo monográfico, relacionadas con el objetivo propuesto en relación a los Compromisos de Gestión son:

- Primera hipótesis: Los Compromisos de Gestión constituyen un instrumento de gestión útil para lograr eficacia y eficiencia en la consecución de metas en el sector público.
- Segunda hipótesis: En el Estado uruguayo los Compromisos de Gestión no se implementan de acuerdo a los decretos aprobados con el fin de reglamentarlos.

1.6 – ALCANCE

El presente trabajo monográfico se enfoca en estudiar la aplicación práctica de los Compromisos de Gestión en el Estado uruguayo, en el marco de los mencionados decretos reglamentarios.

Para realizar dicho estudio se seleccionaron los siguientes organismos: Dirección General Impositiva (DGI), Dirección Nacional de Aduanas (DNA), Banco Central del Uruguay (BCU), Administración Nacional de Correos (ANC) y el Instituto Pasteur de Montevideo (IP Montevideo).

La elección de la DGI responde a que la misma fue pionera en la aplicación de Compromisos de Gestión en el ámbito del Estado uruguayo. La selección de los restantes organismos no fue realizada a priori, sino que el interés por los mismos surgió en el transcurso de la investigación, tomando en cuenta la relevancia de los mismos y las sugerencias realizadas por los técnicos entrevistados.

Dicha muestra no es significativa ya que la misma no fue tomada con rigidez científica. Por este motivo, las conclusiones extraídas no poseen validez estadística, no pudiendo extrapolarse a la generalidad de los organismos del Estado.

1.7 – METODOLOGÍA

Para la consecución de los objetivos planteados y la demostración de las hipótesis propuestas, se utilizó una metodología de investigación básica:

- Investigación bibliográfica: Consistió en buscar, obtener y consultar bibliografía relacionada con el tema a efectos de desarrollar el Capítulo 2 “Marco teórico”.

Se tuvieron en cuenta para la elaboración del trabajo monográfico, fuentes de información tales como libros, revistas, artículos periodísticos, trabajos presentados en seminarios, conferencias y páginas web.

- Elaboración de entrevistas: Se realizaron entrevistas a aquellas personas que poseen gran experiencia en la materia y constituyen referentes en nuestro medio.

Las mismas fueron elaboradas en base a preguntas que pudieran dar lugar a respuestas amplias y que permitieran la flexibilidad necesaria como para recabar la mayor información posible.

Luego de ser relevadas, analizadas y sintetizadas, se procesó la información, y se extrajeron conclusiones y recomendaciones, las cuales se desarrollan en el Capítulo 4 del presente trabajo.

1.8 – ORIENTACIÓN DEL LECTOR HACIA LA ORGANIZACIÓN DEL TEXTO

Para el desarrollo del tema señalado se plantean 4 capítulos.

En el Capítulo 1 se exponen los principales fundamentos de la investigación y la forma en que se va a llevar a cabo la misma.

En el Capítulo 2, se introducen los principales conceptos que hacen al marco teórico, partiendo de la definición del Estado, su organización, la evolución de las distintas teorías que refieren a la administración del Estado, su proceso de transformación y los instrumentos utilizados. Recién entonces se expone un

enfoque orientado hacia los resultados, para luego incursionar en el concepto de Compromisos de Gestión. El capítulo se cierra realizándose una síntesis respecto a la aplicación de Compromisos de Gestión en otros países latinoamericanos y en Nueva Zelanda, en el que se exhiben las reformas llevadas a cabo con éxito en dichos países. Posteriormente, se presenta a la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG) y se exponen los decretos reglamentarios.

En el Capítulo 3 se desarrolla el trabajo de campo, el cual comienza por exponer algunos organismos públicos que aplican la herramienta. Luego se resumen las entrevistas realizadas a expertos en el tema de compromisos, a cinco organismos seleccionados, así como una entrevista a los integrantes de la Secretaría Técnica de la CRCG. Finalmente se exponen las principales consideraciones respecto a los organismos relevados.

El trabajo concluye con la formulación de las conclusiones y recomendaciones que forman parte del Capítulo 4.

PARTE 2 – MARCO TEÓRICO

2.1 – EL ESTADO Y SU ORGANIZACIÓN

2.1.1 – Concepto de Estado

Según Korzeniak (2002), la literatura científica suele conceder a Maquiavelo y su obra “El Príncipe” (1513) el mérito de introducir la palabra Estado, la cual designa a la organización política de las comunidades.

Para este autor, esta definición presenta como principal ventaja una llamativa neutralidad conceptual, ya que no confunde a la organización política con alguno de sus componentes, como el pueblo, el gobierno, el poder, el territorio, etc., ya que les comprende a todos y en cierto modo les trasciende.

Modernamente el Estado ha sido utilizado en dos sentidos:

- **Sentido amplio:** Es la acepción tradicional o clásica, es el Estado como conjunto unitario de una comunidad políticamente organizada (comprendiendo su territorio, su pueblo, su gobierno, etc.). En idioma español este significado se aproxima mucho al de país.
- **Sentido restringido:** Esta acepción refiere exclusivamente al conjunto de órganos y autoridades que forman la estructura gubernamental. Esta idea

de Estado tiende a coincidir con la de gobierno. Dentro de ella es posible distinguir dos variantes: una consiste en el uso del vocablo Estado designando a todo el conjunto de reparticiones y órganos públicos, sean nacionales, departamentales, locales, descentralizados, etc.; la otra cuando el término se reserva para la “persona pública mayor”, integrada, en un Estado republicano liberal clásico, por los tres poderes del gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

2.1.2 – Concepto de Estado de derecho

La expresión Estado de derecho comenzó a utilizarse a fines del siglo XIX y coincide en la actualidad con la idea de funcionamiento democrático de un país. Es aquel que actúa conforme al orden jurídico que el mismo ha dictado y se encarga de regular.

Korzeniak establece que el Estado de derecho existe cuando la concordancia entre el régimen político real y el orden jurídico es razonablemente acatada, cuando los gobernantes actúan sobre la base de que el Derecho debe ser cumplido y cuando en el sentir colectivo de los gobernados se acepta que el orden jurídico básico es respetado. Algunas violaciones esporádicas del orden jurídico, por ejemplo, el Estado dictando un acto administrativo ilegal o una ley inconstitucional, o una sentencia no ajustada al orden jurídico, no genera la inexistencia del Estado de

derecho; este sí dejaría de existir si esas violaciones se convirtieran en algo reiterado y sistemático.

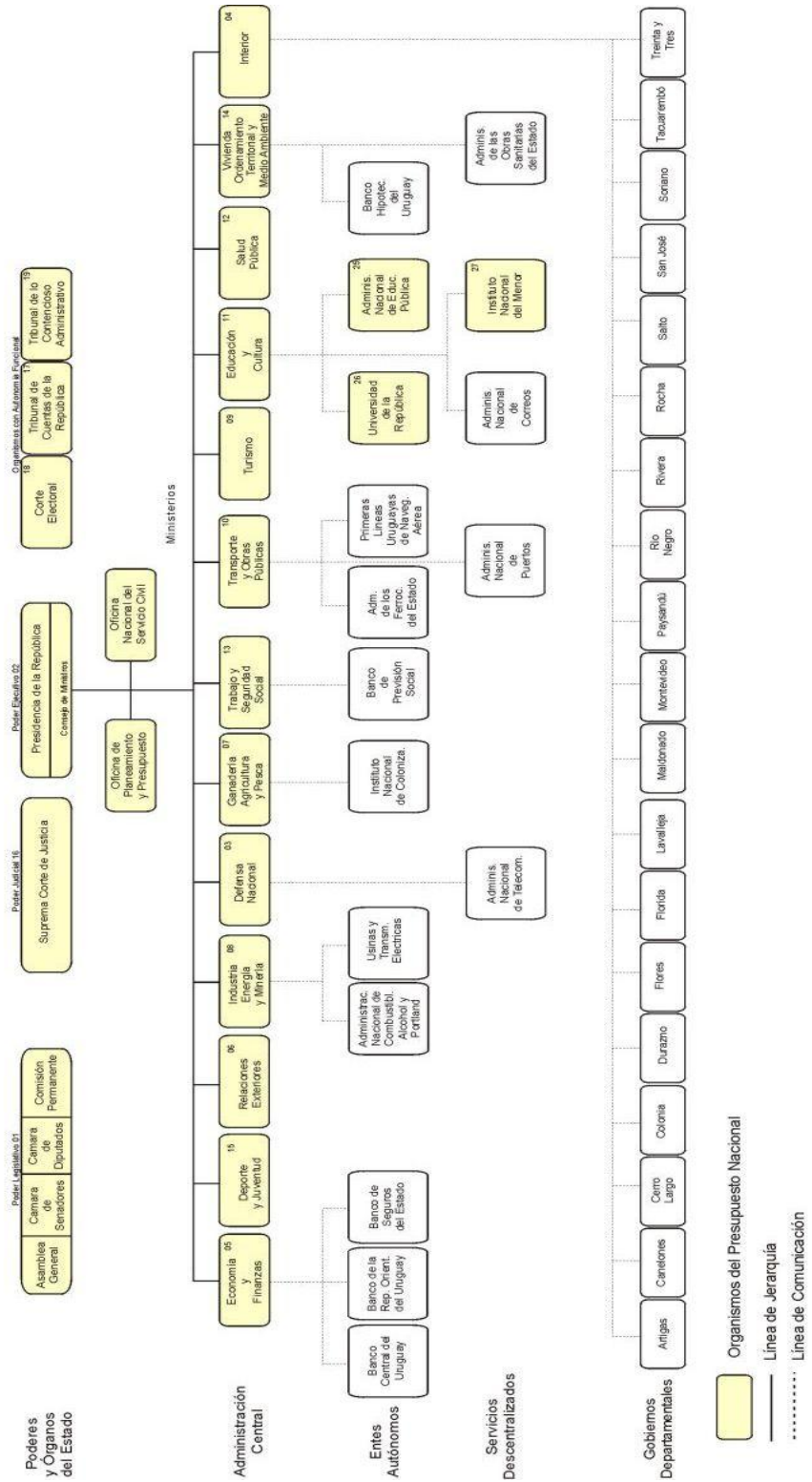
El Estado de derecho implica a su vez la existencia de mecanismos para que los mencionados apartamientos esporádicos del orden jurídico se corrijan, restableciéndose la armonía entre realidad y norma. Así por ejemplo, las desarmonías entre ley y constitución se atacan con los mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes.

Desde el punto de vista institucional, según este autor, nuestro país funciona como un Estado de derecho, ya que los elementos conceptuales descriptos operan aceptablemente.

2.1.3 – Organización del Estado Uruguayo

Nuestro Estado, en sentido restringido, está organizado de la siguiente forma: Estado Central o Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO URUGUAYO



Fuente: <http://www.vivapunta.com/es/contenido/datos/docs/orgnigrama.jpg>

El Estado Central se encuentra compuesto por diferentes órganos que se clasifican en sistemas orgánicos llamados Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, existen otros órganos dentro del Estado Central que no se encuentran incluidos dentro de la órbita de ninguno de estos tres poderes, como ser: el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Corte Electoral.

El Poder Legislativo se encuentra compuesto por la Cámara de Representantes, la Cámara de Senadores, que reunidas constituyen la Asamblea General, y además la Comisión Permanente. Es un órgano cuya intervención debe ser preceptiva en aquellos asuntos que sean definidores del régimen político y social de un país, aquellos aspectos que afecten las libertades fundamentales, y debe estar integrado en forma que tienda a reflejar la orientación de la opinión pública sobre cada uno de los problemas que merezcan su intervención. La manera de hacer que se cumpla este papel es: en cuanto a su integración, hacerlo numeroso de manera de permitir que en su seno actúen distintas tendencias, algo similar a la representación proporcional; y en cuanto a su competencia, encomendándole participación decisiva en la legislación, reservando a la ley determinadas materias de modo que no puedan ser reguladas por reglamento; y por último, encomendarle además, la función de control del Poder Ejecutivo. Es necesario también, para asegurar la vigencia de la democracia, que tanto la actividad legislativa como la controladora que desarrolle el Parlamento sea susceptible de ser sometida a control popular.

El Poder Ejecutivo tiene entre sus atribuciones, la observación de los proyectos sancionados por el Poder Legislativo, la promulgación de las leyes y la ejecución de la legislación, además de atribuciones especiales de administración activa y control de determinados organismos que no dependen jerárquicamente del mismo. Está compuesto por un órgano supremo también denominado Poder Ejecutivo, el cual funciona mediante acuerdo del Presidente de la República con el o los Ministros que correspondan por materia, o mediante votación por mayoría en Consejo de Ministros. Asimismo está compuesto por otro órgano denominado Presidencia de la República (también llamado Jefatura de Estado), el cual se integra en forma unipersonal por el Presidente de la República.

El Poder Judicial tiene como cometido principal asegurar que las normas jurídicas establecidas por los otros Poderes se cumplan realmente en cada caso concreto en que se produzca un conflicto sobre su aplicación. Está formado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Apelaciones, Juzgados Letrados y Juzgados de Paz, los cuales no se encuentran subordinados jerárquicamente entre ellos.

El Tribunal de Cuentas está compuesto por siete miembros designados por la Asamblea General y tiene como objetivos, los siguientes: dictaminar e informar en materia de presupuestos; intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, solo a efectos de certificar su legalidad; dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, y presentar memoria anual de las mismas ante la Asamblea General; intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera del Estado y denunciar ante quien corresponda

todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad; y proyectar sus presupuestos que elevará al Poder Ejecutivo.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está compuesto por cinco miembros designados por la Asamblea General y tiene como principal cometido dictar sentencia respecto a la legalidad de los actos administrativos del Estado, así como mediar en conflictos entre organismos del mismo.

La Corte Electoral está compuesta por nueve miembros, de los cuales cinco son designados por la Asamblea General y los restantes cuatro designados por los partidos políticos con representación parlamentaria. Sus principales cometidos son: conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, así como decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan en las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

Los Gobiernos Departamentales tienen como cometido la administración de cada Departamento con algunas excepciones, como ser, la seguridad pública y otras que la Constitución asigna a órganos del Estado Central. Están compuestos por el Intendente, la Junta Departamental, las Juntas Locales, y los Municipios con sus respectivos Alcaldes. La designación de Alcaldes es una modificación introducida por Ley en el año 2010, los mismos tienen a su cargo la administración política de las localidades con más de 5.000 habitantes, son electos por la ciudadanía junto con el Intendente y Ediles y presidirán el Municipio durante 5 años juntos con

otros 4 concejales. En la elección departamental de 2015, las Juntas Locales y otras localidades con menos de 5.000 habitantes también se constituirán en municipios.

Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados son organismos que brindan determinados servicios que la legislación no exige que el Estado Central los deba llevar a cabo. Los Entes Autónomos tienen mayor grado de descentralización y autonomía que los Servicios Descentralizados. La legislación obliga que determinados servicios sean administrados por Entes Autónomos, como ser: el Banco Central del Uruguay, el Banco de Previsión Social, la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República. Algunos ejemplos de Servicios Descentralizados son: Administración Nacional de Correos, Administración Nacional de Puertos y Administración Nacional de Telecomunicaciones.

2.2 – EVOLUCIÓN DE LAS DISTINTAS TEORÍAS EN

LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

En este apartado se hace referencia a como fueron cambiando las diferentes miradas sobre el Estado en general. Se considerarán los enfoques más recientes: desde el Neoliberalismo, que consideró necesario disminuir la presencia del

Estado, el Nuevo Management Público (NMP), que abogaba por incorporar herramientas del sector privado al público (como ser el enfoque en resultados), y el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), que plantea la importancia de contar con instituciones fuertes. Estas teorías no son necesariamente visiones excluyentes entre sí, sino que en muchos aspectos actúan en forma complementaria, tal es el caso del NMP y el NIE.

2.2.1 – Neoliberalismo

Una publicación, realizada por la Universidad Autónoma de Nuevo León (2001), destaca que desde el inicio de la década del noventa están en pleno auge las políticas que reducen las funciones y los poderes del Estado, la venta de empresas paraestatales y la contracción del gasto público. En correspondencia, se observa una revalorización de las ideas que condenan la igualdad y la justicia y que en su lugar realzan la libertad individual.

La misma publicación indica que las principales políticas públicas, implementadas por el pensamiento neoliberal consisten en:

1. La Reforma del Estado

El Estado está en una crisis profunda que lo hace ineficaz e ineficiente, y ha sido el principal causante de la crisis de los países latinoamericanos. La misma ha sido generada por: el intervencionismo exagerado, la excesiva presencia en el área

productiva, el gigantismo de su aparato administrativo, el populismo-clientelismo, la corrupción, el déficit fiscal permanente y la ineficiencia técnico-administrativa.

La visión del Estado benefactor ha creado individuos sin responsabilidad, anónimos y sin iniciativa. La propuesta neoliberal es reducir al mínimo las funciones del Estado y si es posible reducirlo a las funciones de defensa y seguridad (externa e interna), educación, salud, obras de infraestructura y la protección del funcionamiento de las leyes del libre mercado.

2. La Privatización

En su forma más radical es vender o transferir al sector privado empresas y/o servicios públicos. El Estado no debe tener ninguna función en el área económica. El financiamiento de las empresas y de los servicios públicos, debido a la ineficacia e ineficiencia administrativa del Estado, es una carga muy grande y uno de los principales factores del déficit fiscal. El Estado en materia económica no reacciona en forma tan rápida como reacciona el sector privado. La administración privada es más eficiente porque existe el interés privado. Los administradores públicos no están motivados por el reparto de las ganancias.

3. Desregulación de las Economías Nacionales

Existe un exceso de normas sociales: contrato colectivo, seguridad e higiene, protección social, etc., que encarecen los productos e impiden la competitividad y la inserción en la globalización. Para que haya orden en la sociedad no se requieren tantas normas que regulen las relaciones entre los ciudadanos y las

relaciones económicas. El libre mercado regula mejor y con mucho menos costo, por tanto, la única regulación que puede aceptarse es aquella que tienda a instalar y a fortalecer el mercado.

4. Eliminación de las Políticas Sociales y de la Seguridad Social

Las políticas sociales (vivienda, salud, previsión y seguridad social, etc.) constituyen una de las cargas más pesadas para el Estado y para las empresas privadas, debilitando la competitividad y el sentido de responsabilidad individual. Por tanto, el neoliberalismo propone eliminar o disminuir al mínimo las políticas sociales y privatizar la seguridad social.

5. La Flexibilización de las Condiciones de Trabajo

La existencia de normas que restringen el funcionamiento del mercado de trabajo y los sindicatos son los dos principales enemigos de la productividad, obstaculizando las posibilidades de ser competitivos como empresa y como país. Se debe introducir, en las empresas y en el conjunto del sistema económico del país, la máxima flexibilización de las condiciones de trabajo, es decir, la elasticidad de las normas que regulan las relaciones de trabajo, pues solo así será posible que las empresas sean eficientes y competitivas. En esta tarea el Estado tiene una responsabilidad de primer orden.

6. Nuevas Políticas Fiscales y Tributarias

Frente al ideal de que los Estados deben funcionar en base a un equilibrio presupuestario constante y sostenido, los Estados latinoamericanos han tenido y tienen un déficit presupuestario crónico y sistemático. Las causas principales de este déficit fiscal son tres: la ineficiencia administrativa, el clientelismo y la burocracia y la corrupción. El neoliberalismo plantea: disminuir o minimizar los impuestos a los ingresos directos, aumentar los impuestos al valor agregado, y disminuir o eliminar los gastos sociales del Estado.

7. Nuevas Políticas Monetarias y Financieras

Los Estados de los países latinoamericanos funcionan y viven bajo una permanente situación deficitaria que hace que los Bancos Centrales, bajo el control directo del Estado a través del Poder Ejecutivo, emitan en forma constante y sistemática "dinero inorgánico", que lo único que hace es acelerar el proceso de inflación. El neoliberalismo propone: la estabilidad monetaria, la cual es la ley de leyes de la economía de cualquier país; la expansión monetaria, la cual tiene que ser controlada dándole el máximo de autonomía a los Bancos Centrales; el libre funcionamiento del mercado financiero, dejando que las tasas de interés sean fijadas por el mercado y que los capitales extranjeros tengan libertad para entrar y salir.

8. La Apertura Económica

Esta es la política para insertar a las economías nacionales en el proceso de globalización. Toda empresa, toda industria, todo país que quiera progresar tiene que proyectarse y, al mismo tiempo, "abrir sus fronteras" al plano y a la competencia internacional. La "Competitividad" es la palabra clave en los tiempos que corren y en los que vendrán. La propuesta neoliberal consiste en: eliminar el proteccionismo y el establecimiento de impuestos de importación, de permisos, restricciones y cuotas de importación; y eliminar las subvenciones y los estímulos a las exportaciones.

9. La suscripción de Tratados de Libre Comercio

El libre mercado tiene que existir no solo a nivel nacional sino también a nivel internacional. El ideal neoliberal es llegar a una economía global de absoluto libre mercado. Para ello plantea, en tanto no sea posible la existencia del libre mercado internacional y ante la necesidad de las economías nacionales de competir globalmente, como una medida transitoria, competir en bloque, y para ellos es necesario que los países suscriban Tratados de Libre Comercio.

10. La Modernización de los Aparatos Productivos Nacionales

La causa del retraso de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos latinoamericanos es el atraso de las infraestructuras y estructuras productivas, el exagerado proteccionismo generado por las políticas de industrialización implementadas en base a la política de sustitución de importaciones. La propuesta

neoliberal consiste en: adaptar las economías a la competencia internacional; y modernizar el aparato productivo.

11. La Reforma de los Sistemas Educativos Nacionales

La competitividad es la clave del crecimiento económico de los países. Para ser competitivo se requiere modernizar el aparato productivo y readiestrar la mano y la "mente de obra". Por ello, en el área educativa se debe: diseñar un nuevo sistema educativo que articule la educación primaria, secundaria y universitaria con la formación profesional y con la investigación científico-tecnológica; reorientar los contenidos y darle prioridad al denominado "Código de la Modernidad"; redistribuir los gastos del Estado en materia educativa, dándole prioridad a la educación básica y media, y disminuyendo los gastos en la educación superior y ésta última, si es posible, privatizarla.

2.2.2 – Nuevo Management Público

Pérez Bravo (2004) destaca al surgimiento del NMP como uno de los más importantes cambios vistos dentro de la Administración Pública de distintos países. Aunque los informes refieren principalmente a las experiencias del Reino Unido, el NMP no es exclusivamente un fenómeno británico. Por el contrario, se le valora como una serie de transformaciones ligadas a cuatro tendencias fundamentales:

- Intentos para disminuir el peso del Estado en términos de gasto público y de su estructura, así como las características del personal de los organismos públicos.
- Cambios orientados a la privatización, junto con un distanciamiento del gobierno como centro de actividades, enfatizando en el concepto de “subsidiariedad” en la provisión de servicios, de acuerdo con Hood (1987) y Dunleavy (1989), citados por Pérez Bravo (2004).
- Importante actualización de la tecnología de la información y las comunicaciones en el proceso de producción y distribución de servicios públicos.
- Advenimiento de una corriente internacional cada vez más preocupada por los temas de gerenciamiento público, formas de tomar decisiones y cooperación.

A finales de los años setenta la nueva coyuntura política y económica se presta para el redescubrimiento del NMP como la herramienta que promete solucionar los graves problemas que aquejan a la Administración Pública. El insostenible desequilibrio entre las responsabilidades públicas y los recursos disponibles y el ascenso de un movimiento político (el Neoliberalismo) que, apuesta por la reducción del tamaño del Estado, son determinantes para reclamar la aplicación de disciplina y racionalidad económica en la gestión pública. El “Management” constituye un recurso para actuar con rapidez, justificando drásticos recortes en el gasto y en el empleo público.

La Administración Pública, ajena a las presiones del mercado, no ha experimentado hasta fechas más recientes, urgencia en atender a los dictados de economía, eficacia y eficiencia; sus principios de organización y funcionamiento se enfocaron en el cumplimiento burocrático de las normas, sin reparar mayormente en recursos ni resultados. Puede comprenderse, en consecuencia, las dificultades de trasladar el “Management” hacia la Administración Pública.

La Administración Pública posee elementos diferenciales respecto al sector privado, como ser la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos o un entorno mucho más complejo y variado, entre otros. La gestión pública y la privada se parecen en lo no importante, y, debajo de las aparentes coincidencias funcionales, el trabajo de un directivo público y uno privado se parecen poco. Sin embargo, si bien es cierto que las técnicas de gestión empresarial difícilmente constituirán una respuesta válida para todos los problemas del sector público, también lo es que muy probablemente podrán contribuir de manera significativa a la resolución de algunos de esos problemas.

El “Management Público” destaca la necesidad de desarrollar un concepto de gestión pública que, por una parte, aproveche las enseñanzas de la gestión empresarial (presupuestos por programas, dirección por objetivos), y por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías allí donde los problemas públicos sean específicos.

El “Management” se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio;
- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y centralizadas por una gestión descentralizada, en la que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones;
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa para el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces;
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente para el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran.

Un manejo diseñado de tal modo permitirá que el gobierno se adapte a los cambios globales en forma automática, flexible y económica. Para fomentar la cultura orientada hacia los resultados, es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos públicos, tanto recursos financieros como recursos humanos, pues la finalidad radica en estimular que se dedique más tiempo a los resultados. El manejo por resultados consiste en la determinación de cómo se deben alcanzar los programas establecidos, y supone la confección de indicadores que facilita la supervisión, el conocimiento y la evaluación de los logros en término de los resultados. La orientación hacia el cliente resulta decisiva

en la gerencia por resultados, sobre todo en lo relativo a los servicios, por lo que se generaliza la práctica de establecer normas de servicio que especifican la calidad esperable por el usuario, estableciendo puntos de referencia que faciliten la evaluación.

Para lograr un control por resultados, constituyen dos herramientas fundamentales la Planificación Estratégica y el Cuadro de Mando Integral (CMI).

Toda empresa requiere la formulación de una estrategia que le permita adaptarse al entorno en función de sus objetivos y de sus puntos fuertes y débiles.

Tal como afirma Amat (1992), la planificación estratégica no es una enumeración de acciones y programas, detallados en costos y tiempos, sino que involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados a acercarse a él y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas. Constituye un marco conceptual que orienta la toma de decisiones encaminada a implementar los cambios que se hagan necesarios.

Por su parte, Kaplan y Norton (1992) explican que el CMI es una herramienta que traduce la estrategia y la misión de una organización en un amplio conjunto de indicadores que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica. Este instrumento busca comunicar la estrategia de la organización a todos los integrantes de la misma a modo de orientar el comportamiento hacia la consecución de los objetivos, realizándose luego un

monitoreo para ver si se está actuando correctamente o no. Organiza los indicadores en cuatro perspectivas diferentes (financiera, cliente, procesos internos, aprendizaje y desarrollo), vinculándose entre sí a través de relaciones causa-efecto, permitiendo un equilibrio entre los resultados de corto y largo plazo y entre los resultados deseados y los indicadores de actuación de esos resultados.

La reforma administrativa había planteado la introducción del “Management” a las actividades públicas como la mera sustitución de prácticas obsoletas por técnicas y métodos más racionales de trabajo, ignorando su enorme carga ideológica y cultural. Sin embargo, como destacan Gowler y Ledge (1983), citados por Echebarría y Mendoza (1999), en el significado del “Management” hay que distinguir dos dimensiones inseparables:

- El “Management” como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión, lo que denominan el significado del “Management” (The Meaning of Management).
- El “Management” como una función ideológica que sirve para la creación y el mantenimiento en las organizaciones de ventajas de gestión (el llamado derecho a gestionar - the right to manage), en base al reconocimiento de valores de racionalidad económica; a esta segunda faceta la denominan la gestión del significado (the Management of Meaning).

2.2.3 – Nuevo Institucionalismo Económico

La relevancia de las instituciones radica en que conforman el principal medio a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino también las prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política.

Rivas Leone (2003) sostiene que el resurgir del interés por estudiar las instituciones obedece y es la consecuencia de los diversos cambios y transformaciones experimentados en el seno de la sociedad, en el funcionamiento del Estado (cada vez más complejo y diferenciado). Además, la mayoría de los principales agentes en los sistemas políticos y económicos modernos son organizaciones formales, procedimientos, instituciones legales, prácticas institucionalizadas y demás, que tienen un papel dominante en la vida contemporánea y en la propia constitución de la sociedad.

Berger (2000), citado por Rivas (2003) concibe dentro de un enfoque neo institucional que las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes.

El Nuevo Institucionalismo no sólo le concede particular importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y

que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad, como destacan Giddens y Cohen (1996), citados también por Rivas (2003).

El institucionalismo clásico o institucional fue un enfoque formal y legal, que la mayoría de las veces se agotaba en el estudio de los regímenes políticos y de las constituciones, haciendo hincapié en el “deber ser” y no en la realidad observable, desfasándose en algunos momentos de la realidad. Por oposición el nuevo institucionalismo abandona esa tradición idealista y se plantea propuestas más reales. Rhodes (1997), citado por Rivas (2003), llega a señalar que el nuevo institucionalismo es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones.

Sin embargo, a pesar de concebir un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines.

Cabe señalar que dentro del Nuevo Institucionalismo una cuestión que ha demandado atención es el referido “cambio institucional”, partiendo de que este último delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.

El Nuevo Institucionalismo destaca, en la opinión de Medna y Barroetaveña (1996), citados por Rivas (2003): en primer lugar, la importancia de las instituciones partiendo de que conforman los cimientos de la sociedad; en segundo lugar, busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas; y en tercer lugar, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales.

Dentro del Nuevo Institucionalismo podemos distinguir 3 perspectivas:

- El Nuevo Institucionalismo sociológico, hace hincapié en los procesos de socialización, pues es a partir de este último que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia. La acción y el desempeño de los individuos estarían conformados por el entorno cultural y social, y la propia acción de las instituciones, principales marcos de referencia de los ciudadanos. De esta manera el Nuevo Institucionalismo sociológico dará mucha importancia al estudio del ambiente y de los entornos a través de los cuales los distintos actores y agencias intervienen y se desempeñan, teniendo así relaciones muy cercanas y estrechas entre los individuos (ciudadanos) y las agencias (organizaciones) dentro de un determinado sistema social y político.
- El Nuevo Institucionalismo económico, parte de la premisa según la cual se concibe a las instituciones como conjuntos de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción. De manera que desde esta posición asumiríamos que los individuos se desempeñan como seres

racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad, en caso de romper una regla, de ser descubiertos y sancionados, según coinciden March y Olsen (1997), citados por Rivas (2003). La calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones permiten explicar tanto la estabilidad como el cambio institucional, dado que las acciones y toma de decisiones están guiadas y estructuradas en función de maximizar intereses y metas.

- El Nuevo Institucionalismo politológico integra los presupuestos del análisis racional de la economía y del análisis institucional de la sociología en el estudio de la política. Se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones. Dicho enfoque, aborda el estudio de las instituciones tal cual son y se desempeñan, y no desde un plano normativo. Toma muy en cuenta la cuestión del cambio institucional como proceso que supone nuevos entramados, la presencia de nuevos actores políticos con nuevos costos de transacción, incluyendo nuevas rutinas, reglas de juego, en aras de mayor eficiencia y estabilidad. Destaca al Estado como principal agencia productora de leyes, estabilidad e integración política en la sociedad y reconoce la importancia de los partidos políticos, grupos económicos, ONG y el parlamento.

2.3 – LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

2.3.1 – El proceso de transformación

El funcionamiento del Estado en Uruguay comienza a ser motivo de preocupación en la década del cincuenta. Esta preocupación desembocó en una serie de diagnósticos organizacionales que de distinta forma incidieron en los sucesivos intentos de reforma elaborados en el marco del Estado. De ello se destaca:

- El informe de John Hall en el año 1954. Constituye el primer diagnóstico organizacional del cual se tiene conocimiento.
- El informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE) del año 1963.
- Diagnóstico sobre la reforma de la organización administrativa de Oscar Oszlak en 1973.

La reforma del Estado, dentro de un Estado de Derecho democrático, es el proceso que tiene por objeto reformularlo, mediante un plan cuyo fin es obtener una mayor eficacia y eficiencia, disminuyendo el déficit de las cuentas públicas y la inflación para mejorar la calidad de vida de la población.

Actualmente nos encontramos frente a un proceso tecnológico que, en pocos años, ha transformado radicalmente la sociedad desde diversos puntos. La vida, las relaciones sociales, económicas y familiares, son diferentes. La información llega a la población más rápida y variadamente.

Todo esto hace necesario una revisión de anteriores concepciones acerca del Derecho. Se debería pensar y desarrollar un Estado más eficaz y eficiente, sin duplicaciones innecesarias y preconcepciones en lo que a la burocracia se refiere.

La reforma administrativa del Estado uruguayo tuvo que enfrentar 3 particularidades propias de la Administración Pública que pautaron muy fuertemente la estrategia a seguir:

- La alta relación del gasto público sobre el producto.
- La marcada inadecuación de las organizaciones y estructuras públicas.
- La escasa información disponible sobre gestión.

Dentro de los cambios realizados a partir de 1985 adquiere especial importancia la reconstrucción de la administración pública (Nuevo Management Público), la que aparece como fundamental para profundizar los cambios económicos, políticos y sociales en los Estados latinoamericanos. En tal sentido, organizaciones como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) buscan trazar la reforma administrativa que, a su entender, más se adapta a la realidad y a las necesidades de los países de la región. Con ese objetivo, y a diferencia de la planteada por los países impulsores de la misma (Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Canadá), la propuesta no opta por los principios del mercado como ordenador de los nuevos rumbos del sector público y establece una clara distinción entre la administración pública y la administración privada. Este modelo, si bien se inspira en la iniciativa privada, debe adaptarse al contexto en que se encuentra inserto el sector público.

Algunas de las características del modelo planteado por el CLAD son:

- La profesionalización de la alta burocracia.
- Descentralizar la ejecución de los servicios públicos.
- En las actividades exclusivas del Estado, que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional.
- El NPM se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos.
- La distinción de dos formas de unidades administrativas autónomas. La primera comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas del Estado y en consecuencia son monopólicas; en este caso la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal. En el segundo tipo de agencia descentralizada, el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento, pero es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no estatal.
- Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Los ciudadanos deben participar tanto en la gestión como en la evaluación de las políticas públicas.

En definitiva, el proceso de modernización de la gestión pública abarca la planificación, la ejecución de los planes, el control y evaluación. Estos procesos se desarrollan a la vez en forma centralizada dentro de las competencias de la

OPP, el MEF y el Tribunal de Cuentas y se descentralizan por Ministerio, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.

2.3.2 – Iniciativas de Reforma

Retomadas las instituciones democráticas, los distintos gobiernos han implementado una serie de medidas para avanzar hacia una reforma del Estado.

Entre ellas se destacan:

- **Período 1985 – 1989**

Corresponde al primer gobierno de Julio María Sanguinetti, período signado fundamentalmente por el restablecimiento institucional. Durante el mismo se comenzó a debatir el tema de la reforma del Estado, siendo la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) el organismo encomendado para ello.

Entre las medidas adoptadas se distinguen las siguientes:

- Capacitación de funcionarios públicos, redistribución del personal, controles previos al ingreso, nuevos reglamentos en materia de calificaciones y ascensos del personal.
- Desburocratización, por medio de la eliminación de trámites y expedientes.

- Firma de convenios entre la ONSC y distintos organismos nacionales y departamentales para realizar estudios con el fin de implementar una racionalización y reestructura administrativa.

- **Período 1990 – 1994**

Durante la presidencia de Luis Alberto Lacalle se crea el Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE) cuyo cometido fue la simplificación y eliminación de trámites, funciones y oficinas del Estado.

En este periodo se sancionó y promulgó la Ley Nro. 16.127 referida a los funcionarios públicos, que contenía disposiciones sobre: ingreso de personal a la función pública; redistribución de funcionarios dentro de la Administración Pública; mecanismos de calificaciones y ascensos de funcionarios públicos; mecanismos de retiros incentivados de los funcionarios; y régimen de arrendamiento de obras.

- **Período 1995 – 1999**

Corresponde a la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti, período en el que comienza el proceso de reforma del Estado, para lo cual se crea el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), organismo presidido por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) e integrado también por el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la OPP.

Se desarrolla un Programa de Evaluación de la Gestión Pública y se inicia un Sistema de Evaluación de la misma (SEV). Además se establecieron políticas de reestructura organizativa de la Administración Pública.

- **Período 2000 – 2004**

Con la llegada al gobierno de Jorge Batlle se continúa con el proceso de reforma a cargo del CEPRE.

Se procedió a la simplificación y mejoramiento de la gestión de las regulaciones de la Administración Central. Para ello se identificaron los cambios necesarios en la normativa legal y reglamentación vigente, y se redactaron nuevas leyes y reglamentos.

El proyecto de ley del presupuesto nacional para el quinquenio 2000 – 2004 se formuló como un presupuesto por resultados, lo que permite vincular los recursos asignados y los resultados de la gestión.

- **Período 2005 – 2009**

La presidencia de Tabaré Vázquez implica la llegada al gobierno de un nuevo partido.

El nuevo gobierno disuelve el CEPRE, pero da un reconocimiento implícito a los criterios técnicos utilizados, y una clara disposición para seguir en sendas similares de modernización y reforma de la gestión pública, en un fenómeno que trasciende a los partidos políticos.

En el año 2007 el Presidente le asigna prioridad a la Transformación Democrática del Estado (TDE), la cual se expresa a través de Decretos, Leyes, o Reformas Constitucionales. La TDE se abre en dos grandes capítulos: el primero es la descentralización y participación ciudadana, y el segundo es la modernización de la gestión del Estado.

Se crea el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) como responsable de llevar adelante el proceso de Transformación Democrática del Estado. Durante el año 2008 el AGEV se consolida y define cuatro grandes áreas de actuación: la transformación de la Administración Central; la construcción de un sistema de evaluación y planificación estratégica que oriente las políticas públicas; un Estado cercano a la ciudadanía; y una nueva gestión de los recursos humanos en el Estado.

2.4 – DISTINTOS INSTRUMENTOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Según el análisis realizado por Flores Dapkevicius (2005), existen diversas herramientas que pueden contribuir a la modernización del Estado:

2.4.1 – Desinflación normativa (Desregulación)

Consiste en la eliminación de las normas jurídicas que traban la libertad de la actividad privada y pública mediante un exceso de regulación legal y reglamentaria.

Se entiende como el conjunto de decisiones y acciones tendientes a dar valor a las reglas del mercado y a la competencia, quitando las normas que obstaculizan la libertad de decisión y de comportamiento de los agentes privados. Hacen referencia, no tanto a lo que el Estado hace directamente, sino a lo que hace indirectamente, a través de la regulación de los mercados de bienes, capital y trabajo.

En lo que respecta al Derecho Público se debe transitar con cuidado, especialmente en materia de Derecho Administrativo Contractual. Es correcta una cierta desregulación de las empresas públicas y especialmente a los Gobiernos Departamentales que compiten en un mercado desmonopolizado, o que actúan sin exclusividad, o prestan otros servicios en concurrencia, pero siempre permitiendo el control del dinero público.

2.4.2 – Privatizaciones y Reestatización

La privatización y la desregulación son los principales instrumentos de la Desestatización, entendida esta como el proceso tendiente a disminuir la intervención del Estado en la actividad económica y social, así como a reducir su tamaño.

La privatización consiste en el pasaje de propiedad pública a propiedad privada de actividades de producción o prestación de servicios que realiza el Estado. Pero también existe privatización con el otorgamiento de concesiones, supresión de monopolios, declaración de que una actividad que satisfacía una necesidad colectiva impostergable deja de hacerlo, creación de Personas Públicas no Estatales cuyo cometido es desarrollar la actividad que antes efectuaba el Estado, tareas éstas, por tanto, desestatizadas.

Otra forma de privatización es la asociación con particulares. El art. 188 de la Constitución da lugar a las denominadas Sociedades de Economía Mixta: estas pueden ser de Derecho Público, cuando el Estado tiene mayoría y, de Derecho Privado cuando el Estado se encuentra en minoría. Esas mayorías y minorías son fundamentales para la dirección de la empresa de que se trate.

Sin embargo, se ha observado también una reestatización de algunos servicios, circunstancia que no sólo acontece en la República Oriental del Uruguay. Este fenómeno se observa nítidamente con la estatización definitiva de los servicios de agua potable y saneamiento de acuerdo a la reforma constitucional del 2004.

2.4.3 – Desburocratización

Se traduce en la eliminación de trámites y formalidades innecesarias, que privilegian la forma desatendiendo el contenido y el interés general, que es el fin que la Administración debe perseguir.

Es el conjunto de decisiones y acciones que procuran lograr un funcionamiento más eficiente de la Administración en relación a las cosas que ella misma hace o ejecuta; un proceso que pretende colocar al público en su posición de legítimo y único destinatario y razón de ser de la actividad administrativa.

A través de la desburocratización se busca:

- Impulsar el desarrollo del sector productivo privado.
- Promover la descentralización de la organización estatal.
- Tomar acciones destinadas a mejorar las infraestructuras a modo de poder cumplir los objetivos anteriores.
- Privilegiar las inversiones en el campo del desarrollo de los recursos humanos, la innovación tecnológica y la creatividad científica.
- Rediseñar la asignación de recursos humanos de manera de hacer prevalecer las prioridades.
- Mejorar la funcionalidad de la Administración Pública a través de la racionalización de las tareas y la simplificación de las acciones.

- Capacitar en forma permanente a los funcionarios estableciendo interrelacionamientos que permitan actuar en la búsqueda del bien común.

2.4.4 – Reestructuras organizativas de los servicios públicos

Los organismos deben contar con los recursos necesarios para cumplir con sus planes estratégicos.

Para determinar el personal necesario en cantidad y calidad se sigue un proceso ordenado de división del trabajo. Se determina qué se quiere hacer, cuáles son los procesos de producción que hay que seguir para obtener el conjunto de bienes y servicios a aportar a los beneficiarios de los mismos y por lo tanto qué trabajo es necesario realizar.

El resultado de la división del trabajo es una estructura organizativa que llega al detalle de cuáles son los puestos de trabajo necesarios y qué tareas se desarrollan en cada uno.

2.4.5 – Adecuación de los recursos humanos del Estado a los

objetivos del gobierno

En una primera etapa es necesario definir los puestos de dirección, sus perfiles, competencias y regímenes jurídicos aplicables. Se necesita una Administración Pública profesional y de méritos, orientada a los resultados y a la eficiencia.

Una adecuada política de capacitación de las personas que desarrollan la función pública permitirá el mejor funcionamiento del aparato estatal, promoviendo en los funcionarios la adquisición de los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para realizar correctamente las tareas y cumplir con el desempeño y las metas que exigen su función y cargo.

En el marco del proyecto de reforma del Estado, la política de recursos humanos y mejora de los sistemas de personal se orientó también a la profesionalización, especialización y jerarquización de los funcionarios públicos, basada en los principios de igualdad de oportunidades, eficiencia, competitividad y excelencia en el desempeño, que le permita además al funcionario acceder a una carrera administrativa exitosa.

A su vez, a modo de intentar disminuir, en forma no traumática, el número de servidores públicos se establecen planes de incentivos para la renuncia, en función de la edad, para que los funcionarios públicos abandonen sus empleos. Sin embargo, estos planes, generalmente han fracasado porque terminan abandonando

el servicio público los más capaces o desprevenidos. Por otra parte la no disminución de cometidos produce, necesariamente, que el plantel funcional deba trabajar en forma inadecuada y más cara, por ejemplo, mediante instrumentos como las horas extras, dedicación total, etc.

2.4.6 – Personas Públicas no Estatales

Otro instrumento de la Reforma del Estado es la creación de las Personas Públicas no Estatales. De esta forma se suprime del Estado determinados servicios que no se consideran como imprescindibles, pasando esos cometidos a personas que no forman su estructura, aunque se les aplica, en mayor o menor medida, el Derecho Público. La creación de una Persona Pública no Estatal dependerá de la voluntad normativa del legislador.

2.4.7 – Cometidos sustantivos, de apoyo y no sustantivos

La orientación básica para definir esta clasificación es concentrar la actividad pública en sus cometidos sustantivos, para lo cual deben dejar de realizarse todas aquellas actividades que convenga, de acuerdo al interés público, que sean contratadas con terceros, concentrándose la Administración en el rol normativo, regulador y controlador en aquellas áreas que así lo requieran.

Por lo dicho anteriormente, se entiende como cometidos sustantivos: la formulación de políticas, la regulación y el control.

Los cometidos sustantivos deberán ejecutarse por el Estado cuando: esté impuesto por la Constitución o la Ley; sea necesario para garantizar el acceso de la población en una situación de equidad a los mismos; y cuando exista una relación adecuada entre el costo del servicio y el resultado obtenido, o, expresado de otra manera, cuando el sector público es más eficaz y más eficiente que el sector privado.

Los cometidos de apoyo son los necesarios para el cumplimiento de los sustantivos.

No son cometidos sustantivos una serie de actividades que se enuncian en la normativa, por ejemplo: talleres, imprentas, limpieza, seguridad, mantenimiento, vigilancia, transporte, certificaciones médicas, extensión técnica y científica, investigación asociada a la extensión, laboratorios, cantinas, guarderías y similares.

En síntesis, la ejecución de los servicios será confiada a terceros cuando: de forma mandataria se refiera a cometidos no sustantivos, y se trate de servicios de apoyo o sustantivos que no cumplan con fundamento ninguna de las condiciones mencionadas para que deban ser ejecutados por el Estado.

2.4.8 – Entes Reguladores

Se trata de la creación de Entes Reguladores de los diversos servicios. Por ejemplo, por Ley Nro. 17.598 se creó la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), el 13 de diciembre 2002; por Ley Nro. 17.296, la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC); y por Decreto Nro. 79/000 se crea la Unidad Reguladora del Gas (URGAS).

Es importante tener presente que la política de reforma del Estado, a través de los distintos instrumentos, requiere del dictado de actos jurídicos, ya que la actividad política debe traducirse en actos que pertenecen al desempeño de alguna de las funciones estatales. Desde el punto de vista formal, esos actos podrán ser leyes, reglamentos, resoluciones o contratos.

2.4.9 – El gobierno de gestión electrónica

La comunicación interna del gobierno por Internet ahorra tiempo, libera capacidades creativas y genera trámites más rápidos y cómodos para el ciudadano.

A la vez admite que el ciudadano sea informado en su casa y que tenga canales para opinar y proponer; permite que la educación llegue más rápido y más lejos, y provee mejores posibilidades para administrar los complejos sistemas de salud, seguridad pública, compras del Estado e impuestos.

Requiere de organismos desconcentrados del Poder Ejecutivo: la AGESIC, vinculada a través de OPP y la Oficina Central de Compras y Contrataciones del Estado, a través del MEF, y asentada en una plataforma informática que abarca a todos los proveedores y a todo el Estado. Requiere además asegurar que la DGI contará con un sistema completo de presentación y pago de impuestos por Internet.

2.4.10 – Nuevos sistemas de gestión

Los sistemas de gestión tradicionales se basan en:

- Normas Formales:
 - Normas genéricas de procedimiento (prohibiciones e indicaciones) con sistemas de evaluación administrativos (orientadas a controlar desvíos y garantizar derechos).
 - Normas específicas preceptivas de comportamiento (exigencias, órdenes) con sistemas de evaluación administrativos (orientadas a garantizar acciones básicas tales como horarios, documentos a llenar, procedimientos a cumplir).
- Relaciones de Poder: Órdenes dadas por un superior con sistemas de premios y castigos definidos por el jerarca, orientados a conseguir obediencia y acatamiento de la premisa y orientación de la acción.

Los sistemas de gestión más modernos se basan en:

- La cultura y el efecto en grupo:
 - Consensos culturales y normativos acerca de qué hacer, cómo hacer y cuánto hacer, internalizados por individuos y reforzados por grupos (mecanismo de control, cohesión y castigos grupales informales).
 - Modelos asiáticos que combinan incentivos simbólicos y fuerte cohesión.
- Las siguientes herramientas:
 - Pago por productividad.
 - Incentivos por reingeniería de procesos.
 - Pagos por presentismo y extra horario.
 - Pagos por metas de producción.
 - Pagos por metas de resultados finales.
 - Pagos por sistemas de información y rendición de cuentas.
- Incentivos materiales y de prestigio de autoridad:
 - Carrera funcionarial tradicional.
 - Carrera funcionarial flexible (semi abierta, con fuertes componentes de funciones).
 - Lógicas de competencia en el Estado, modelos orientados por demanda.
 - Compromisos de Gestión, productividad, gestión por resultados.

2.5 – AVANCE HACIA UN ENFOQUE DE

RESULTADOS

2.5.1 – La Gestión por Resultados

La meta de la modernización del Estado de la nueva generación, según Shick (2003), debe ser la vinculación de los proyectos con el desarrollo del país. En vez de asumir que un buen gobierno generará desarrollo, el progreso real debe ser medido y comparado con los objetivos del proyecto. Si es cierto que solo un Estado que se desempeña bien puede ser considerado como que se ha modernizado exitosamente, entonces la modernización del Estado se debe centrar en los cambios del desempeño. Estos cambios se deben focalizar, integrar en los proyectos y monitorear.

Para mejorar el rendimiento, Shick propone también, aumentar la capacidad y autonomía de los directivos, ya que si las responsabilidades de estos se describen como observar y cumplir las normas y procedimientos, disminuye la atención que prestan a los resultados. En cambio, si su trabajo, y el de sus organizaciones, se definen en términos de productos y resultados, pueden tratar de evitar las reglas que se interponen en su camino hacia el logro de resultados. Claro está que organizaciones bien gestionadas tienen que cumplir las normas y alcanzar los resultados, si bien es conocido que el crecimiento de normas y procedimientos

penaliza el rendimiento. Por tanto, mejorar el rendimiento requiere menos controles de los procedimientos y menos énfasis en el cumplimiento de las normas.

La nueva gestión pública plantea un conflicto con relación al comportamiento de los directivos. Por una parte, les da poder bajo la expectativa de que una vez libre de controles, podrán aplicar su experiencia y conocimiento a la mejora del rendimiento. Por otra parte, tiende a ver a los directivos como agentes oportunistas que tienden a explotar las asimetrías de información (saben más sobre lo que hacen que sus jefes) buscando más su propio beneficio que el interés general. Nueva Zelanda ha establecido contratos para definir las relaciones entre ministros y directivos, que especifican los recursos que estos reciben y los bienes y servicios que, a cambio, se comprometen a prestar; se utilizan, por ejemplo, acuerdos de rendimiento para especificar los resultados clave que deben alcanzar los máximos ejecutivos del departamento y acuerdos de compra entre los ministros y los directores ejecutivos para especificar los outputs a proveer por los departamentos.

Según Cunill y Ospina (2003), a partir de la investigación realizada por Emilio Freijido para el CLAD, el objetivo central del sistema de evaluación de la gestión pública por resultados es proporcionar una herramienta para la toma de decisiones, que permita mejorar la asignación del gasto público y focalizar la acción en el ciudadano. La implantación de este sistema recibió su mayor impulso por parte del Gobierno entre 1995 y 1999. A fines de 1998, el CEPRE, desarrolló

el Programa de Evaluación de la Gestión Pública e implantó el Sistema de Evaluación de la Gestión que sirve de base a la formulación del presupuesto, aportando información sobre los resultados de la gestión de las entidades de manera integrada con la información de la ejecución presupuestal.

La instalación del sistema ha permitido medir el desempeño a través de un sistema de indicadores que centra su atención en el desempeño de las Unidades Ejecutoras, sin contemplar mecanismos para evaluar las políticas públicas. Estos indicadores se implementan por primera vez en la Rendición de Cuentas 2001. Si bien se ha avanzado en el proceso de construcción de este tipo de presupuesto por resultados, el mismo ha tenido en general poca vinculación con la asignación/ejecución presupuestal. Menos aún ha incorporado incentivos de carácter personal vinculado al logro de metas.

En lo que respecta a la tarea de vincular la evaluación por resultados a un sistema de incentivos para los funcionarios públicos, Milnitsky (2004) ha realizado trabajos en este sentido. De esta manera se estaría sustituyendo el sistema de premios al desempeño por otro basado en metas de gestión. A partir de estos trabajos concluyó que “el sistema vigente de premios al desempeño basado en calificaciones individuales subjetivas incorpora un elemento central: la limitación cuantitativa para calificar con las mayores puntuaciones que habilitan el acceso a los premios”.

Las características centrales del sistema vigente podían resumirse en torno a los siguientes aspectos:

- Evaluación individual, ya que se refiere únicamente al desempeño personal, sin considerar, en ningún caso, la gestión grupal en el logro de metas.
- Subjetividad y legitimidad, ya que si bien se basa en la evaluación subjetiva del Supervisor, termina siendo laudada a través de los Tribunales de Evaluación integrados con representación del Jefe de la Unidad Ejecutora, un representante de los funcionarios de cada escalafón a ser evaluado y un tercer miembro designado por ambos.
- Uniformidad, ya que se usa una misma técnica para evaluar el desempeño de todos los funcionarios en los diferentes Incisos y Unidades Ejecutoras.
- Anualidad; realizada una vez al año, coincidiendo con el año calendario.
- Régimen de distribución forzada; ya que implica que sólo podrá arrojar un 10% considerado como “excelentes” y 20% como “muy buenos”.
- Doble trascendencia; ya que no sólo incide sobre la evaluación y la posibilidad de acceso a premios, sino que también se integra a la evaluación que incidirá en los méritos para futuros ascensos.

Las condiciones necesarias para el éxito de cualquier propuesta de cambio, se centran en:

- Obligatoriedad y universalidad, ya que todos los funcionarios presupuestados o contratados de la Administración Central, salvo docentes y funcionarios de particular confianza deberán ser evaluados, extendiéndose una práctica que antes era sólo efectuada en ámbitos reducidos de la Administración.

- Incorporar al sistema la evaluación del rendimiento grupal a partir del logro de las metas establecidas, pero manteniendo las ventajas que aporta la evaluación del desempeño individual, en cuanto al reconocimiento de quienes más y mejor trabajan.
- Combinar el interés por la cooperación y la interdependencia, propia de los planes de grupo, con la motivación atribuida al desempeño individual.

El diagnóstico y propuesta sobre el Sistema de Incentivo al Desempeño Institucional en la Administración Central Uruguaya realizado por Galofré (2003), propone además de un diagnóstico del sistema actual de incentivos, un cambio en la normativa.

La alternativa presentada por la ONSC consistió en una propuesta normativa para la modificación del sistema de evaluación del desempeño que afectaba fundamentalmente a:

- Los factores de calificación que resultaban simplificados.
- La composición de los Tribunales de Calificación, que se facilitaba.
- Los límites en la asignación de los premios al desempeño individual, que se ampliaban con respecto a la situación anterior.

Pero no se establecía ninguna clase de relación entre la aplicación de los premios al desempeño y los resultados institucionales, derivados del cumplimiento de las metas asignadas a las diferentes Unidades Ejecutoras.

2.5.2 – Control Burocrático versus Control por Resultados

La burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos. Para lograr esa eficiencia, la burocracia necesita describir anticipadamente y con detalles la manera que deberán hacerse las cosas.

Según Weber (1919), citado por Erra (2001), la burocracia tiene las siguientes características:

1. Carácter legal de las normas y reglamentos

La burocracia es una organización unida por normas y reglamentos establecidos por escrito, basada en una especie de legislación propia que define cómo deberá funcionar la organización burocrática. Estas normas y reglamentos son exhaustivos, buscan cubrir todas las áreas de la organización, prever todas las situaciones posibles y encuadrarlas dentro de un esquema definido, capaz de regular todo lo que ocurra dentro de la organización. Las normas y reglamentos son racionales porque son coherentes con los objetivos previstos. Son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad un poder de coacción sobre los subordinados y los medios coercitivos capaces de imponer la disciplina y, están escritos para asegurar una interpretación sistemática y unívoca. Se economizan esfuerzos y se posibilita la estandarización dentro de la organización.

2. Carácter formal de las comunicaciones

La burocracia es una organización unida por comunicaciones escritas. La interpretación unívoca de las comunicaciones también se asegura y, la burocracia utiliza rutinas y formatos para facilitar las comunicaciones y para asegurar su cumplimiento.

3. Carácter racional y división del trabajo

La burocracia es una organización que se caracteriza por tener una división sistemática del trabajo, la cual atiende a una racionalidad y está adecuada a los objetivos por alcanzar: la eficiencia de la organización. Existe también una división sistemática del derecho y del poder, en que se establecen las atribuciones de cada participante, los medios por los cuales se implementan las normas y las condiciones necesarias. Cada participante pasa a tener a su cargo, sus funciones y su campo de actuación y de responsabilidad específicos; debe saber cuál es su tarea, cuál es la cantidad de mando sobre los otros, y cuáles son los límites de su tarea, sus derechos y su poder, para no perjudicar la estructura existente. Las responsabilidades administrativas son diferenciadas y especializadas, distribuyéndose las actividades de acuerdo con los objetivos por alcanzar.

4. Impersonalidad en las relaciones

Esa distribución de actividades se hace impersonalmente, en término de cargos y funciones. El poder de cada persona es impersonal y se deriva del cargo que ocupa. La obediencia del subordinado hacia el superior es impersonal; se obedece

al cargo que este ocupa. La burocracia necesita garantizar su continuidad a lo largo del tiempo: las personas vienen y se van, los cargos y funciones permanecen. Cada cargo abarca un área de actuación y de responsabilidad.

5. Jerarquía de autoridad

La burocracia es una organización que establece los cargos según el principio de jerarquía. Cada cargo inferior debe estar bajo el control y la supervisión de uno superior. Ningún cargo queda sin control o supervisión. La jerarquía es orden y subordinación; los niveles de autoridad corresponden a las diversas categorías. Todos los cargos están dispuestos en niveles jerárquicos que encierran privilegios y obligaciones, definidos mediante normas limitadas y específicas.

6. Rutinas y procedimientos estandarizados

La burocracia es una organización que fija las reglas y normas técnicas para el desempeño de cada cargo. Quien desempeña un cargo no puede hacer lo que quiera. Las reglas y normas técnicas regulan la conducta de quien ocupa cada cargo, cuyas actividades deben ejecutarse de acuerdo con las rutinas y procedimientos fijados por las reglas y las normas técnicas.

7. Competencia técnica y meritocracia

La burocracia es una organización que basa la selección de las personas en el mérito y en la competencia técnica. Necesidad de exámenes, concursos, pruebas y títulos para la admisión y ascenso.

8. Especialización de la administración

La burocracia es una organización que se basa en la separación entre la propiedad y la administración. Los miembros del cuerpo administrativo deben estar separados de la propiedad de los medios de producción. Los administradores de la burocracia no son sus dueños. Con la burocracia surge el profesional que se especializa en dirigir la organización. El funcionario no puede vender, comprar y heredar su posición o su cargo, y éstos no pueden pasar a ser de su propiedad ni integrados a su patrimonio privado. “Existe un principio de total separación entre la propiedad que pertenece a la organización y a la propiedad personal del funcionario”.

9. Profesionalización de los participantes

La burocracia es una organización que se caracteriza por la profesionalización de sus participantes. Cada funcionario de la burocracia es un profesional, por las siguientes razones: está especializado en las actividades de su cargo; reciben salarios correspondientes al cargo que ocupan; es seleccionado y escogido por su competencia y capacidad, nombrado, asalariado, ascendido o despedido de la organización por su superior jerárquico; no existe una norma o regla que determine su tiempo de permanencia; hace carrera dentro de la organización, puede ser promovido para otros cargos superiores; no tiene la propiedad de los medios de producción y administración; es fiel al cargo y se identifica con los objetivos de la empresa, mientras que el funcionario pasa a defender los intereses

de su cargo y de su organización, en detrimento de los demás intereses involucrados.

10. Completa previsión del funcionamiento

La consecuencia deseada de la burocracia es la previsión del comportamiento de sus miembros. Todos los funcionarios deberán comportarse de acuerdo con las normas y reglamentos de la organización, con el fin de que ésta alcance la máxima eficiencia posible.

Según Ramal (2007), en lo que respecta a la Administración Pública, este modelo presenta grandes defectos que repercuten en la calidad del gasto público haciéndolo ineficiente.

Esto afecta a la institución pública, promueve un mayor número de sistemas de control, que a su vez terminan siendo perjudiciales cuando no se alcanzan los objetivos propuestos, convirtiéndolos en un fin en sí mismo y no en un medio para reorientar los recursos en pro de la obtención de buenos resultados.

El modelo burocrático no permite evaluar el rendimiento, va en detrimento de la innovación, frena todo tipo de competencia y sobre todo su accionar es inversamente proporcional a la calidad.

En contraste, el control por resultados tiende a beneficiar al usuario, promueve por sí solo la transparencia, limita la expansión de sistemas de control, está orientado

a la solución de problemas, racionaliza el gasto público en razón proporcional a la eficiencia y por ende logra un objetivo con eficacia y eficiencia a un menor costo.

Este sistema puede ser evaluado en cualquier momento al tomar como instrumentos los indicadores, que pueden ser de gestión y de resultados, es decir, permite cuantificar y calificar los procesos y fines obtenidos. Agiliza los procesos de gasto, los automatiza; permite elaborar un presupuesto más real; sirve de patrón de información y aprendizaje interinstitucional; facilita la toma de decisiones y la evaluación, lo cual permite hacer modificaciones en pro de la consecución de las metas y cumplir las expectativas de los usuarios, promueve la transparencia de la gestión que puede ser leída en cualquier instante en base a los indicadores.

En definitiva, visto que la función de la Administración Pública es proveer servicios que tengan amplia cobertura o causen gran impacto en la población, para lograr sus objetivos, la gestión administrativa del Estado debería asimilarse al modelo de eficiencia que tiene la empresa privada.

2.6 – EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES

2.6.1 – Casos en América Latina

2.6.1.1 – Chile

Según Cunill y Ospina (2003), el proceso de modernización de la gestión pública en Chile ha llevado a que la evaluación de la gestión sea un componente esencial en la búsqueda de un mejor desempeño de las instituciones públicas, una asignación más eficiente y eficaz del gasto público, y una mayor legitimación de la acción gubernamental.

Desde comienzos de los años noventa la agenda gubernamental ha tenido iniciativas que fomentan la gestión del desempeño: se orienta a las instituciones a que planifiquen estratégicamente, definan objetivos y metas, construyan indicadores para evaluar resultados y asignen responsabilidades por el cumplimiento de las metas.

Se han logrado avances, como ser: presupuestar más racionalmente los recursos, generar incentivos y flexibilizar la gestión para ampliar la autonomía de los directivos.

La gradualidad en las estrategias de implantación de las iniciativas es un aspecto particular del caso chileno. Sin embargo, se debe reconocer que las condiciones de

contexto (ausencia de déficit fiscal, bajo empleo público, funcionamiento de las instituciones de control, entre otras) ayudaron a que no existiera presión para la aplicación de iniciativas de corto plazo. Esto permitió conocer experiencias internacionales, y avanzar progresivamente en la cobertura y ámbitos de evaluación, e incluso aprender de errores y volver a empezar, sin consecuencias mayores.

Una característica de la evaluación en Chile es la generación de un conjunto amplio de instrumentos de evaluación, que incluso podría parecer excesivo. Las razones de la diversidad obedecen fundamentalmente a que cada uno de dichos instrumentos surge en momentos y etapas diferentes de la gestión pública, se orientan a cubrir diversos objetivos y a generar información para distintos niveles de la toma de decisiones. Otra explicación consiste en que la institucionalidad de la evaluación está repartida al menos en tres instituciones.

El nivel de integración y articulación entre los instrumentos ha tendido a mejorar a través del tiempo en la medida en que se han creado instrumentos que consolidan la información y la hacen más comprensible a sus usuarios. Por otro lado, el hecho de que parte importante de los instrumentos opere en línea a través de Internet o Intranet, ha desburocratizado el proceso.

En el ámbito micro de la evaluación del desempeño, las instituciones están realizando procesos de perfeccionamiento de sus sistemas de calificaciones individuales, para legitimarlas y convertirlas en una herramienta efectiva de mejoramiento de la gestión, en el marco de una política de gestión de recursos

humanos. Igualmente, se redefinió el sistema de asignación de incentivos asociados a la evaluación del desempeño individual, avanzando hacia el cumplimiento de metas por unidad de trabajo.

Los indicadores de desempeño y los programas de mejoramiento de la gestión han posibilitado contar con instrumentos públicos que responsabilizan a los directivos públicos y a los funcionarios por alcanzar los resultados comprometidos.

A pesar de los avances obtenidos, existen ciertos desafíos pendientes, como son: lograr un mayor involucramiento de las autoridades en el proceso de evaluación, potenciar la utilización de la información en los niveles de la toma de decisiones de la organización, fortalecer los sistemas de información y la generalización de la evaluación al conjunto de funcionarios de la organización.

2.6.1.2 – Colombia

En Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (conocido como Sinergia), creado en 1994, se desarrolló con recursos del programa de modernización de la gestión pública, apoyado por el Banco Mundial desde 1997. Este sistema no apunta a decir que las cosas funcionan o no funcionan, sino a crear señales que orienten las acciones de la administración hacia el cumplimiento de resultados, según afirma Gandour (1996), citado por Cunill y Ospina (2003). En esa medida, Sinergia no sólo se concibió como una

herramienta gerencial útil para mejorar el desempeño organizacional, sino como un instrumento eficaz de la modernización del Estado, al propiciar una nueva cultura de la gestión pública orientada a resultados.

Sinergia se inscribe en el conjunto de políticas y estrategias de reforma estructural del Estado colombiano durante la década de los noventa.

Se trata más de un sistema de evaluación de la gestión gubernamental, que de la evaluación de la gestión pública en toda la estructura estatal, que incluiría por ejemplo, la gestión de las ramas judicial y legislativa, o el nivel territorial de la gestión.

El sistema no contempla el nivel individual del desempeño y deja a otras entidades la tarea de abordar el problema de la evaluación de los empleados, de los incentivos asociados a dicho desempeño y otros aspectos de la gestión de los recursos humanos. El Sistema abarca el problema del desempeño de las entidades, pero lo hace para poder proveer una visión general de los resultados obtenidos por cada entidad.

El impacto en las entidades parece depender de las condiciones institucionales previas en cada sector y entidad. En aquellas que comparten prácticas y convicciones similares a las del sistema, el impacto es mayor. En aquellas instituciones o sectores con larga trayectoria, con problemas políticos propios y con valores y prácticas diferentes de los promovidos por el sistema, la evaluación

se convierte en una carga o una tarea más que no logra incidir en la planeación y la gestión habitual, ni genera aprendizaje organizacional.

En su diseño e implantación, Sinergia se concibe como una herramienta para evaluar las políticas públicas asociadas con los planes de gobierno propuestos por cada presidente y su gabinete. Dado que su punto de enfoque es el ejecutivo, su objetivo consiste en evaluar los resultados de la gestión pública, entendida ésta como las acciones orientadas a ejecutar los planes que un gobierno promete a la ciudadanía, y que por tanto la ciudadanía espera serán ejecutados por la alta gerencia, liderados por el presidente durante los cuatro años de su administración. El supuesto era que la lógica generada por el sistema dispararía una dinámica por medio de la cual el cumplimiento del mandato constitucional generaría una gran “cascada” de información y de responsabilidad sobre la acción gerencial en todos los niveles de la gestión. Se aspiraba a que la demanda generada a las personas de más alto nivel en el gobierno, tales como ministros, viceministros y directores de entidades, produciría una demanda similar en los niveles intermedios y bajos de la jerarquía. De esta manera la medición y el seguimiento de indicadores para evaluar la implantación del plan de gobierno ocasionaría también un proceso de aprendizaje a nivel organizacional.

Se trata de crear un mecanismo que sirva para exigir cuentas a cada cabeza de sector sobre qué se ha producido en su gestión con cada peso asignado para desarrollar su parte del plan de gobierno. Se trata entonces de justificar cada peso invertido, para cumplir la promesa que los gobernantes han hecho al electorado.

Un avance importante constituye el desarrollo institucional y metodológico logrado por Sinergia. Se trata del paso de los acuerdos de eficiencia hacia la definición de metas y compromisos sectoriales como base de la evaluación y la aceptación de éstos por la alta gerencia. La decisión implicó un cambio en los valores que sustentan la evaluación: de la eficiencia y el gasto a los resultados y el impacto. La aceptación implicó un cambio en la disposición de las cabezas de sector frente al sistema, hasta el punto de que los indicadores mejoraron en su capacidad de medición y la evaluación empezó a orientarse más a resultados.

2.6.1.3 – Costa Rica

En 1994 se inicia en Costa Rica el diseño e implantación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), bajo la rectoría y conducción del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), incorporándose como componente estratégico del programa de reforma y modernización del Estado.

El desarrollo del SINE en el Mideplan no fue casual, según afirman Cunill y Ospina (2003). Mientras que en la región latinoamericana algunos países optaban por suprimir sus oficinas o ministerios de planificación, Costa Rica tomó la decisión de redefinir el funcionamiento del Mideplan para consolidarlo como órgano asesor de la Presidencia de la República, responsable de mantener la visión de conjunto y de largo plazo, tanto del país como del accionar gubernamental.

El Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica surgió con el propósito de dotar a la Presidencia de la República de un instrumento de gerencia pública para articular el trabajo individual de las entidades públicas, en función de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, como base para promover un modelo de gestión centrado en la satisfacción de los usuarios, la responsabilidad individual de los jefes y funcionarios por los resultados obtenidos, la rendición de cuentas y la participación social en la fiscalización en el manejo de los recursos públicos.

El SINE dio sus primeros pasos en 1994 y tomó como referencia experiencias internacionales exitosas en materia de reforma y modernización del Estado, en las cuales la evaluación orientada hacia la rendición de cuentas había demostrado ser una herramienta poderosa para la transformación de la cultura pública. En este sentido, los avances registrados en países industrializados como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, igual que los desarrollos primarios en Colombia y Chile, fueron los principales referentes para el diseño del sistema de evaluación en Costa Rica.

En términos generales, el proceso de evaluación de la gestión pública impulsado en el marco del SINE se sustenta en dos componentes complementarios dirigidos a institucionalizar la evaluación como parte de la cultura pública.

Por un lado, el componente de evaluación estratégica, con la conducción del Mideplan, que centra su atención en la evaluación de las acciones prioritarias del Plan Nacional de Desarrollo. Su implantación se basa en la firma de convenios de

gestión anual, suscritos entre los jefes de las entidades públicas y el Presidente de la República, mediante la aplicación de un instrumento denominado compromiso de resultados, que constituye en esencia el mecanismo empleado para evaluar las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y hacerles seguimiento, así como para valorar el nivel de desempeño de las entidades públicas. Por su naturaleza, se trata de una evaluación del desempeño de carácter parcial, precisamente porque enfoca su atención en acciones estratégicas y no en la totalidad del quehacer institucional.

Por otro lado, el SINE contempla un componente de autoevaluación institucional, en principio, bajo la responsabilidad de cada jerarca, cuyo objetivo fundamental es institucionalizar un ejercicio de evaluación integral y permanente de las políticas, programas y proyectos ejecutados por cada una de las organizaciones públicas. Sin embargo, este componente aún no se ha desarrollado y se mantiene dentro de la propuesta conceptual del SINE como un desafío de largo plazo.

La experiencia acumulada por Costa Rica en materia de gestión pública por resultados, se concentra por ahora en la implantación del componente de evaluación estratégica, asociada a la aplicación de compromisos de resultados.

2.6.2 – El caso de Nueva Zelanda

2.6.2.1 – El proceso de reforma en el Estado neozelandés

Las reformas del sector público llevadas a cabo en Nueva Zelanda, y que se iniciaron a fines de los años 80, fueron, según Scott (1996), proclamadas desde su concepción como audaces y sin precedentes. Las mismas cubrieron la administración gubernamental en su totalidad, mientras lo más común es que las reformas se enfoquen en áreas de la administración de gobierno secuencialmente.

Las actividades empresariales del gobierno fueron reformuladas y ubicadas en nuevas formas organizacionales que tenían objetivos más económicos que políticos.

El modelo neozelandés ha tendido a dividir departamentos conglomerados en sus partes constitutivas, dejando un gran número de divisiones. Adicionalmente hubo un énfasis en la reforma estructural dentro de los departamentos del gobierno, designada para aclarar objetivos, reforzar los incentivos de eficiencia y efectividad, y mejorar los flujos de información. Los costos de funcionamiento de los organismos en Nueva Zelanda están ubicados con relación a los productos requeridos.

Asimismo, Richardson (2001) indica que los objetivos de la reforma se centraron en la efectividad, la eficiencia, la responsabilización, la transparencia y la consistencia. Entre los elementos clave se incluyeron:

- La corporatización y privatización de las empresas comerciales gubernamentales.

El programa de privatización es la iniciativa particular más grande para mejorar la efectividad del gobierno en la experiencia neozelandesa. Las debilidades de control sobre los accionistas y los tenedores de bonos correspondientes a la propiedad pública, junto con una política de procedimientos para cancelar la deuda gubernamental, llevaron a las políticas de privatización.

La política de privatización enfatizó en los procedimientos de venta evitando restricciones a la propiedad y estando dispuesta a vender el 100% a un único comprador para ganar el control gerencial de la empresa. Como resultado, existen propietarios extranjeros con control absoluto de muchas de las empresas vendidas. Asimismo ha habido poco esfuerzo para promover la distribución de acciones a ciudadanos neozelandeses a través de emisiones públicas.

- La reestructuración departamental para racionalizar las funciones y dar una nueva forma al Servicio Público a nivel central. Algunas de las funciones de suministro de servicios se desplazaron hacia un grupo de agencias no departamentales, conocidas como entidades de la Corona.
- La descentralización de la gerencia departamental, con jefes ejecutivos responsables de la toma de decisiones en relación con los recursos humanos y con la adquisición de los insumos.

- Una creciente utilización de los contratos (por ejemplo, acuerdos sobre el desempeño entre ministros y jefes ejecutivos departamentales, acuerdos de compras entre ministerios y departamentos, contratos entre financiadores y compradores, así como entre compradores y proveedores).
- Un cambio en las bases de la gerencia financiera del sector público, a través de la introducción de una contabilidad acumulativa, con un desplazamiento desde la focalización de la atención en los insumos hacia la focalización en los resultados y en el impacto.

Un rasgo definitorio de las reformas en Nueva Zelanda lo constituye el hecho de que ellas se conformaron en función de determinados aportes de la teoría administrativa y económica, en particular de la teoría de la elección pública, la teoría de la agencia, la economía de costos de transacción, el gerencialismo y la nueva gerencia pública.

Para las reformas del sector público fue de fundamental importancia el desplazamiento desde una concepción basada en los insumos hacia un enfoque basado en los resultados. A este respecto, se plantea una importante distinción entre resultados o productos e impactos:

- Impactos (“outcomes”): Son las consecuencias sociales y económicas perseguidas por el gobierno, y son determinadas por los ministerios. La focalización de la atención en los impactos permite que los ministros concentren sus esfuerzos en el nivel estratégico, y que establezcan las prioridades para la asignación de los recursos públicos.

- Resultados (“outputs”): Son los bienes y servicios producidos por las agencias del gobierno. Los resultados de los departamentos contribuyen con el gobierno para el logro de los impactos más amplios previstos, estos son establecidos por el ministro, y se encuentran especificados en un acuerdo anual de “compras” departamentales, que se establece entre el ministro y el ejecutivo jefe del departamento. Todas las asignaciones presupuestarias tienen lugar sobre una base de resultados. Esto permite que el ministro perciba claramente qué es lo que le está “comprando” a su departamento y a qué precio.
- Insumos (“inputs”): Son los recursos utilizados para producir los resultados. Previamente, los departamentos habían estado sujetos a una amplia gama de controles en relación con el uso de los insumos, el sistema era hipercentralizado, arbitrario e ineficiente. Con el desplazamiento del énfasis hacia un enfoque basado en resultados, los departamentos gozan de una gran libertad en lo que se refiere a la adquisición y a la mezcla de insumos utilizados, incluyendo entre éstos el staff y el capital.

Por su parte Scott (1996) señala que en el sistema neozelandés, la evaluación de la efectividad de la acción de gobierno forma parte del sistema de administración. Los acuerdos sobre el desempeño de ejecutivos son diseñados para especificar los resultados buscados, y los procesos de información y realización ex post intentan establecer si los resultados convenidos fueron logrados. Si se produjeron los resultados esperados, o contribuyeron a ampliar objetivos estratégicos, es una cuestión para el análisis de las políticas y la revisión y recomendación de compra,

en tanto afectan directamente los servicios prestados por las agencias del gobierno.

El mismo autor indica que entre los países industriales, Nueva Zelanda tiene el grado de mayor delegación de autoridad a los directivos del sector público, lo cual se refleja en el hecho de que los directores pueden decidir si hacer o comprar sus propias provisiones de servicios. El nuevo sistema abandona el control de números chicos a cambio del control sobre números más grandes. La razón de este cambio fundamental es que no es posible limitar el total de recursos disponibles para un directivo del sector público para producir un set específico de resultados sin extender a la vez la libertad de manejar recursos para mantenerse dentro de esos límites. El sistema no funcionará si a los funcionarios se les obliga a rendir cuentas por eventos fuera de su control o si se les da libertad sin disposiciones claras sobre el desempeño esperado. Sin embargo, las agencias centrales y sus ministros temen que el dar libertad administrativa a los empleados públicos haga perder niveles importantes de atribuciones.

Richardson (2001) cita el informe *“The State in a Changing World”* del Banco Mundial, que ubica a las reformas de Nueva Zelanda en un contexto global. En el mismo se destaca que existe una tendencia creciente hacia el establecimiento de agencias públicas focalizadas, con base en el desempeño, con mucho más claridad de propósitos y una mayor responsabilización gerencial en función de resultados e impactos. Nueva Zelanda ofrece el ejemplo más evidente entre los países de altos ingresos. Nueva Zelanda dispersó sus ministerios conglomerados, en unidades

empresariales focalizadas, dirigidas por jefes ejecutivos durante plazos fijos, contratos basados en resultados concertados con las autoridades para reclutar y despedir y para negociar colectivamente.

En una revisión de las reformas de Nueva Zelanda, comisionada a Shick (2003), éste concluye que el sector estatal reformado es testimonio del poder de las ideas y de la inventiva de sus arquitectos. Se trata de un logro singular en el desarrollo de la administración pública moderna, que tendrá influencia sobre el curso futuro de la gerencia, tanto en Nueva Zelanda como en otros países. Nueva Zelanda fue el primer país en adoptar plenamente la contabilidad y el presupuesto sobre la base de costos: el primero en implementar exitosamente técnicas de presupuesto por resultados; el primero en otorgar a los gerentes total discrecionalidad para el uso de los insumos; el primero en introducir fuertes incentivos para la utilización eficiente de capital; el primero en requerir una especificación por adelantado de los resultados a ser logrados; el primero en establecer un régimen integral de contabilidad.

Las reformas de la gerencia pública implementadas en los años 80 se encontraban fundamentadas en cinco principios relacionados entre sí. Estos eran:

- Claridad de objetivos: Una clara especificación de los objetivos que los gerentes deberían alcanzar es una condición necesaria. Es conveniente que estos se establezcan en términos de indicadores medibles de desempeño individual. Una clara especificación también significa que no debe haber conflicto entre los objetivos.

- Libertad para gerenciar: A los gerentes, en todos los niveles, se les debería dar poder para alcanzar los objetivos especificados. Los gerentes deberían por lo tanto ser capaces de hacer que la asignación de recursos garantice el logro de los objetivos en la forma más eficiente.
- Responsabilización: Como contrapartida de la libertad para gerenciar, los gerentes deben asumir responsabilidades por las decisiones que ellos toman. Esta situación permitirá aplicar las necesarias sanciones e incentivos para modificar el comportamiento y asegurar que los gerentes logren sus objetivos.
- Flujos adecuados de información: Los sistemas de responsabilización deben suministrar información que permita la evaluación de la calidad de las decisiones gerenciales que tienen que ver con los recursos.
- Evaluación efectiva del desempeño: Los gerentes deben ser evaluados estimando cuán bien ellos logran sus objetivos, y cualquier deficiencia debida a un manejo inadecuado deberá ser revelada y sancionada.

Estas cinco condiciones debieran dar como resultado un incremento en la eficiencia y la efectividad de los servicios públicos. Si los gerentes tienen claro qué se espera de ellos (claridad de objetivos), si disponen del poder para alcanzar sus objetivos específicos (libertad para gerenciar) y asumen la responsabilidad, sometiéndose a evaluación por el logro de dichos objetivos (responsabilización), con una información de calidad (flujos adecuados de información) acerca de la mejor forma en que se están cumpliendo los objetivos establecidos (evaluación efectiva del desempeño), los gerentes tomarán decisiones apropiadas en relación

con la asignación eficiente de los recursos y alcanzarán los objetivos también en la forma más eficiente.

2.6.2.2 – Conclusiones de la experiencia de Nueva Zelanda

Richardson (2001) concluye que la experiencia neozelandesa, de moverse a un sistema de evaluación por resultados, conlleva algunas lecciones para otros países que podrían estar contemplando reformas similares.

Ha probado que un sistema de evaluación de productos provee una alternativa viable al sistema tradicional basado en los insumos y puede traer ventajas considerables tanto para la administración de los organismos como para aquellos que toman decisiones en el gobierno.

El sistema de libertad administrativa delegada ha reforzado a los directivos más talentosos y los ha motivado a llevar a cabo transformaciones organizacionales inauditas para el sistema tradicional de administración.

Aunque algunos administradores no hayan usado su mayor libertad para tal efecto y aunque haya habido abusos menores, la experiencia muestra que reformar el sistema es tanto accesible como valioso, liquidándose ineficiencias a escala masiva con importantes impactos sobre los resultados fiscales. Las reformas del resto del sector público brindaron también las herramientas para cambiar prioridades, revertir la tendencia creciente en la participación de gastos de

gobierno y reforzar mejoras en la eficiencia en la producción de servicios públicos.

A nivel conceptual, el modelo de gerencia del desempeño se encuentra bien sustentado; pero a nivel de implementación se ha podido comprobar la existencia de un enfoque de “aprender haciendo”. Los contratos de desempeño y de compras se han ido mejorando en el tiempo a partir de esfuerzos iniciales bastante rudimentarios. Los ministros y los parlamentarios se encuentran ahora más cómodos con los presupuestos expresados en términos de resultados y no de insumos. Los funcionarios públicos se sienten más como gerentes, y esperan que en contrapartida de la libertad para gerenciar, haya una responsabilización más rigurosa en lo que respecta a su desempeño.

Sin embargo, nadie podría afirmar que el sistema está funcionando en la medida de su potencial. Cuando son presionados, los políticos se inclinan a revertir su pensamiento y sus acciones hacia los insumos. Los contratos de desempeño y de compras corren el riesgo de convertirse en rituales vacíos de significado. Los funcionarios públicos no enfatizan lo suficiente el vínculo entre recursos y resultados, y la responsabilización por el desempeño no es automática.

2.7 – COMPROMISOS DE GESTIÓN

La administración que se basa en resultados ex post, obliga a definir claramente los objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. Entonces la evaluación se hace a través del cumplimiento o no de metas. La evaluación del desempeño es el instrumento técnico capaz de que las organizaciones aprendan de sus propios errores y sobre ello elaboren estrategias futuras, siendo los Compromisos de Gestión la herramienta para que éstas logren enfocarse en el cumplimiento de las metas establecidas.

2.7.1 – Antecedentes

En Gran Bretaña, en los años sesenta, se advirtió sobre la necesidad de hacer a los individuos y a las unidades de la Administración Pública, responsables por su desempeño, medido en la forma más objetiva posible, según señala Hugues (1994), citado por Levy (1998). Sin embargo, no fue sino hasta los años 70 cuando efectivamente el control por resultados se empezó a utilizar en el sector público. En esa época también comenzó a difundirse el uso de indicadores de desempeño.

Desde el punto de vista de Hoggett (1996), citado por Levy (1998), en el sector público británico era posible distinguir tres categorías interrelacionadas de control:

- Competencia, en el mercado o administrada, como forma de coordinar unidades descentralizadas. Se denomina competencia administrada a la contienda por recursos públicos entre diversas organizaciones gubernamentales prestadoras de servicios de la misma naturaleza (como escuelas).
- Descentralización de las operaciones y centralización del comando estratégico.
- Difusión de las técnicas de gerencia del desempeño.

En Francia, poco tiempo después, se implantaron también los centros de responsabilidad, confiriendo mayor libertad al administrador a cambio de la visibilidad de los costos, relacionados con los resultados. En varias localidades, esta especie de contrato que se establece entre prestadores de servicios y órganos supervisores, tomó la denominación de Contratos de Gestión. En la administración gerencial, la separación entre la formulación de las políticas y la ejecución de servicios (frecuentemente a través de organizaciones públicas no estatales) genera esas relaciones contractuales, a través de los contratos de gestión, que permiten a las organizaciones formuladoras monitorear a distancia la implementación de sus políticas.

Según Krogg (1996), citado por Levy (1998), las características de tales contratos son las siguientes:

- La especificación de los resultados esperados.
- La especificación de las responsabilidades y competencias del directivo.
- Reglas de relación agente/principal.
- Reglas que restringen la libertad del directivo.

Según el mismo autor, siempre los involucrados en un contrato son: directivos de las organizaciones contratadas, unidades organizacionales de asesoría, y unidades organizacionales de producción.

Zapico y Mayne (1995), citados por Levy (1998), resumieron las conclusiones de nueve diferentes estudios que procuraron investigar la efectividad de esta práctica administrativa. Las conclusiones de los estudios corroboran la validez de esta alternativa de gerencia del sector público, como también lo atestiguan los estudios realizados por Domberger y Hall (1996), citados por Levy (1998), de los casos australiano y neozelandés. Estos últimos autores muestran que las ganancias en eficiencia fueron inequívocas, sin mengua de la calidad de los servicios.

Deakin y Walsh (1996), también citados por Levy (1998), comprobaron un aumento de la atención a los usuarios de los servicios públicos más sencillos, en los cuales las especificaciones de contrato son más fáciles. Pudieron asimismo constatar que las organizaciones públicas han hecho mayores esfuerzos para consultar a sus clientes e involucrarlos en la determinación de los servicios.

2.7.2 – Definición

Los planes estratégicos de cada organismo establecen resultados a lograr (metas) y recursos disponibles.

Los Compromisos de Gestión vinculan las metas y recursos con el esfuerzo de los trabajadores y constituyen una modalidad de aplicación creciente dentro de la administración. Son un acuerdo voluntario entre instituciones, entre instituciones y gerentes, o entre instituciones y trabajadores, con el fin de dar cumplimiento a determinadas metas a cambio de recursos, basándose en indicadores objetivos y cuantitativos previamente establecidos.

Implican un acuerdo entre las metas y los recursos necesarios y la participación de jerarquías y trabajadores en la definición de los planes estratégicos de los organismos.

2.7.3 – Características de los Compromisos de Gestión

- Involucran tanto a las instituciones como a sus funcionarios en el desarrollo y aplicación de nuevas estrategias, modalidades operativas y técnicas de gestión, para un cumplimiento más eficaz y eficiente de sus objetivos estratégicos y metas asociadas.

- A través de los mismos se reconoce el esfuerzo y la dedicación puestos por los funcionarios en pos del logro de los objetivos y metas fijadas, proponiendo así fortalecer el vínculo con la institución a la que pertenecen.
- Las instituciones involucradas se ven obligadas a implementar o mejorar los mecanismos de evaluación de gestión, lo que conlleva la necesidad de ajustar, incrementar o eventualmente desarrollar nuevos sistemas de información que le permitan atender en tiempo y forma el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los compromisos asumidos y controlar eficazmente su desarrollo.
- No deben confundirse los Compromisos de Gestión con los incentivos por productividad o con incrementos por dedicación, aunque esto puede formar parte de dichos compromisos.
- No deben ser sistemas de competencia intra-institucional por recursos en lógica de cuasi mercados, ni ser meras expresiones de buena voluntad o compromisos de trabajo.

2.7.4 – Clasificación

De acuerdo al Decreto Nro. 526/009 los Compromisos de Gestión podrán ser:

- Institucionales: Cuando se celebran entre dos sistemas orgánicos, a través de sus órganos jerarcas.
- Colectivos: Cuando se celebran entre un órgano jerarca y todo su personal.

- **Grupales:** Cuando se celebran entre un órgano jerarca y un conjunto de dos o más personas subordinadas al mismo.
- **Individuales:** Cuando se celebran entre un órgano jerarca y un subordinado (cualquiera sea la jerarquía o el vínculo funcional de éste con dicho órgano).

2.7.5 – Etapas

Asimismo, el Decreto agrupa las actividades a desarrollar en la realización de un Compromiso de Gestión en las siguientes etapas:

- **Formulación:** Corresponde a todas las acciones preparatorias de concepción, propuesta de metas e indicadores, acuerdo entre las partes, elaboración del proyecto y suscripción del compromiso.
- **Seguimiento:** Comienza a partir de la suscripción y se extiende durante todo el plazo de ejecución del compromiso.
- **Evaluación:** Proceso de evaluación global que se efectúa inmediatamente de culminada la etapa de ejecución, para determinar el grado de cumplimiento del Compromiso de Gestión.

2.7.6 – Origen de los Compromisos de Gestión en el Estado

La eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el modelo burocrático tradicional de la administración pública no contempla.

En este sentido el control por resultados constituye una herramienta clave de mejora frente al control paso a paso de las normas y procedimientos que caracterizan a este modelo.

Si bien dicho control implica una clara definición de objetivos, esto no alcanza para evaluar los resultados obtenidos, sino que requiere de tres mecanismos adicionales:

- La toma de responsabilidad por parte de los funcionarios públicos respecto a la concreción de las metas. Los mismos deben ser conscientes de la misión de su organización, la mejor forma de lograrlo es delegando poder y autonomía a los gerentes.
- Inversiones en la creación de organismos y entrenamiento de personal calificado para realizar la evaluación del desempeño.
- Compromisos de Gestión, que en el contexto de la Administración Pública permiten una estimación más rigurosa de la eficiencia, eficacia y transparencia de la misma, siempre y cuando la sociedad pueda saber previamente cuales son los cometidos sustantivos de cada unidad ejecutora.

Una mayor autonomía de las unidades ejecutoras y de sus administradores debe contemplar nuevas formas de control. Ahora el control deja de ser el burocrático, que estimaba si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, sino que se preocupa más por las ganancias de eficiencia y eficacia de las políticas. El sistema entonces se complejiza en el sentido que ahora no alcanza con las estructuras internas de control o externas sino que es una combinación de:

- Control de resultados: a través de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión previa preselección de las prioridades de gobierno.
- Control contable de costos: se refiere no solo al control del gasto sino a crear una consciencia por parte del funcionario público de lograr un buen uso del dinero público y respetar a la población pensada como contribuyente.
- Control de competencia administrada: en donde las unidades ejecutoras buscan ofrecer mejores servicios, que la pugna obliga a una utilización más racional de los recursos y aumentar la gama de servicios a disposición de los usuarios.
- Control social: es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos, políticos y burócratas. En el mundo existen numerosas experiencias: padres asumiendo la co-gestión de las escuelas, ciudadanos calificando a los servicios médicos, etc.

A todo ello se adiciona el control judicial sobre actos ilícitos para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos. Existen dos razones fuertes en este

sentido: la confianza de los agentes económicos en el Poder Judicial principalmente en relación con la fiscalización del Poder Público y fundamentalmente mejorar el control judicial en cuanto a los derechos civiles, por ejemplo que los usuarios de los servicios públicos estén protegidos en sus derechos como consumidores.

La reforma gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la implementación de nuevas formas de gestión, sino que se trata de cambiar incentivos institucionales del sistema de modo de transformar las reglas burocráticas más generales para que los administrativos públicos adopten estrategias y técnicas más adecuadas.

2.8 – COMISIÓN REGULADORA DE COMPROMISOS DE GESTIÓN (CRCG)

El 19 de enero del 2009 se crea, por medio del Decreto Nro. 044/009, la CRCG, constituyéndose el 26 de junio de dicho año. La misma surge debido a la necesidad de coordinar la aplicación de los Compromisos de Gestión en las distintas reparticiones estatales.

Tal necesidad se ve reflejada en las siguientes consideraciones:

- Debido a que los Compromisos de Gestión constituyen una nueva modalidad de gestión, las instituciones no cuentan aún con capacidades y experiencia suficiente para alcanzar el máximo provecho en la aplicación de los mismos en sus diferentes etapas (formulación, seguimiento y evaluación).
- Se entiende conveniente promover y formalizar el intercambio de experiencias entre las instituciones que aplican estos compromisos, como medio para promover así la mejora continua en el uso de esta herramienta.
- Existe la necesidad de uniformizar los criterios, sistemas y metodologías empleadas, a fin que los Compromisos de Gestión sean aplicados en un marco equitativo dentro de la Administración que, además de contemplar las naturales diferencias entre las instituciones y sus cometidos, asegure una mayor objetividad.
- Se pretende fortalecer el apoyo que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), brindan dentro de sus respectivas competencias a las unidades que aplican los Compromisos de Gestión para que éstas puedan administrar los mismos exitosamente, creando un ámbito en el cual estos órganos puedan coordinar con fluidez la unificación de criterios y el apoyo brindado a las unidades.

2.8.1 – Integración, representación y funcionamiento

Estará integrada por un representante de la OPP, que la presidirá, un representante del MEF y un representante de la ONSC.

La representación de la CRCG estará a cargo de su presidente y en su ausencia, por cualquiera de sus miembros. Sus resoluciones serán tomadas por mayoría.

Funcionará con los recursos humanos y materiales de los respectivos órganos que la integran y según el caso, con los pertenecientes a aquellas unidades a las que brinda apoyo y asesoramiento.

El 31 de enero y 31 de julio de cada año, la CRCG remitirá un informe ejecutivo a los jefes del MEF, OPP y ONSC, dando cuenta del funcionamiento de los Compromisos de Gestión existentes en el semestre anterior a cada informe.

2.8.2 – Cometidos

- Asesorar al MEF, a la OPP y a la ONSC, y a las unidades que suscriban Compromisos de Gestión, en toda materia relacionada con estos, cualesquiera sean las modalidades de los mismos.
- Proponer los criterios generales que deberán ser aplicados en las etapas de formulación, seguimiento y evaluación de los Compromisos de Gestión.

- Proponer los criterios generales que deberán ser aplicados en el desarrollo de sistemas de información destinados a servir de soporte en el seguimiento y evaluación de los Compromisos de Gestión.
- Proponer al Poder Ejecutivo criterios y metodologías a aplicar en aquellos casos en que éste participe o resulte involucrado en materia de Compromisos de Gestión con otras instituciones.
- Supervisar el cumplimiento de la reglamentación vigente en la materia.
- Participar en la formulación, definición de metas e indicadores, el seguimiento y la evaluación de los Compromisos de Gestión.
- Organizar y llevar el registro actualizado de todos los Compromisos de Gestión.
- Efectuar informes de evaluación global de los resultados obtenidos mediante los Compromisos de Gestión y el análisis de la relación costo beneficio.
- Asesorar en toda consulta acerca del funcionamiento de los Compromisos de Gestión en cualquiera de sus etapas.
- Será responsable de elaborar una guía metodológica con el fin de servir de apoyo técnico y metodológico a las dependencias participantes en los Compromisos de Gestión, desarrollando los detalles técnicos para la aplicación de criterios establecidos y proveer, cuando corresponda, documentos modelo que sirvan de guía durante las etapas de los Compromisos de Gestión.

2.8.3 – Facultades

- Convocar, en coordinación con las respectivas jerarquías, a funcionarios de las unidades ejecutoras que por su experiencia y conocimiento puedan colaborar con ella asesorándola temporalmente.
- Sugerir la contratación de asesores y expertos externos que bajo supervisión de la comisión aporten asesoramiento especializado para el mejor cumplimiento de sus cometidos.
- Comunicarse directamente con todas las unidades que trabajan con Compromisos de Gestión en relación a los temas vinculados con ellos.
- Informar al jerarca de la unidad correspondiente en caso de detectarse que no se está cumpliendo cabalmente con un Compromiso de Gestión asumido o con la reglamentación vigente, pudiendo llegar a recomendar la suspensión de dicho compromiso.
- Convocar a la Auditoría Interna de la Nación (AIN) a los efectos de verificar registros e información suministrada por los organismos que propongan Compromisos de Gestión.

2.8.4 – Participación de la CRCG en las distintas etapas de los

Compromisos de Gestión

1 - Formulación:

Al inicio de la etapa las partes solicitarán a la CRCG la designación del representante que participará como asesor. Para la aprobación del Compromiso de Gestión la CRCG verificará que, además del análisis de su contenido, en el proyecto formulado se incluyan como mínimo los siguientes puntos:

- Fecha y lugar de suscripción.
- Identificación de las partes que lo suscriben.
- Objeto.
- Derechos y obligaciones de cada una de las partes, incluyendo mecanismos de pago, cuando ello corresponda.
- Enunciado de las metas a alcanzar, incluyendo en cada una de ellas:
 - Plazo para su cumplimiento.
 - Definición del indicador que medirá el avance en el logro de la meta.
 - Fuente de información a usar para el indicador.
 - Cláusulas de salvaguarda: situaciones excepcionales que en el momento de la firma del Compromiso de Gestión alguna de las partes entiende en forma razonable y justificada que podrían presentarse en el transcurso de dicho compromiso e impactar en su cumplimiento.

- Incompatibilidades, cuando corresponda.
- Criterios a aplicar para la evaluación final y las evaluaciones de seguimiento, estableciéndose las oportunidades en que se realizarán estas últimas.
- Integración de la Comisión de Seguimiento. Cuando se trate de Compromisos de Gestión individuales esta función podrá ser cumplida por el jerarca inmediato de la persona.
- Contenido, oportunidad y destinatarios de informes de avance, cuando corresponda.
- Situaciones de fuerza mayor. Aquellas que obstaculicen o impidan la realización de los trabajos o el cumplimiento de cualquiera de los términos del Compromiso de Gestión, entendiéndose por tales, las resultantes de eventos imprevisibles, inevitables e irresistibles que se encuentren más allá del control y del poder de decisión de las partes.
- Mecanismos para contemplar situaciones especiales (licencias, enfermedad, emergencias, fuerza mayor, etc.).
- Cláusulas para contemplar ajustes debido a factores externos, interrupción, recisión, renovación automática (si corresponde), etc.

Las metas formuladas deberán estar claramente alineadas con la planificación estratégica o con los cometidos de la dependencia. Asimismo, la OPP deberá emitir un dictamen respecto a la razonabilidad de la meta fijada.

2 - Seguimiento

Independientemente del seguimiento que realizará la Comisión de Seguimiento, la CRCG supervisará que el Compromiso de Gestión se desarrolle de acuerdo a los términos en él establecidos. Las partes comprometidas que participen en un Compromiso de Gestión deberán proporcionar a la CRCG toda la información que ésta solicite relacionada con el mismo. Los criterios de evaluación en esta etapa deberán estar en concordancia con los criterios a aplicar en la etapa de evaluación. Las actuaciones de la Comisión de Seguimiento, así como sus informes deberán registrarse adecuadamente y ser entregados a la CRCG para ser tenidos en cuenta en la etapa de evaluación.

3 - Evaluación

La evaluación final dará comienzo inmediatamente a la finalización del Compromiso de Gestión. Los criterios de evaluación a emplear deberán estar en consonancia con los criterios a aplicar en la etapa de seguimiento. Las partes suscriptoras del Compromiso de Gestión serán responsables en igual grado de preparar toda la información relevante para evaluar lo actuado y de entregar la misma a la CRCG en el mínimo plazo posible a partir de la culminación del Compromiso de Gestión. Determinados los valores de los indicadores relevantes para la evaluación, se requerirá dictamen de la AIN acerca de su razonabilidad. Una vez evaluado favorablemente el Compromiso de Gestión por la CRCG los participantes podrán habilitar las compensaciones previstas dentro del mismo. La CRCG tendrá un plazo de 30 días para expedirse. En caso de no expedirse se

considerará cumplido el Compromiso de Gestión, habilitándose las compensaciones correspondientes.

2.8.5 – Decreto Nro. 526/009 - Reglamento para los Compromisos de Gestión

Por el presente Decreto, el 19 de noviembre del 2009 se aprueba la propuesta de Reglamento para los Compromisos de Gestión formulada por la CRCG.

El mismo encuentra justificación en la consideración de que estos compromisos constituyen un elemento clave para el proceso de modernización y transformación del Estado y en el hecho de que se considera necesario ordenar el procedimiento para la celebración de los Compromisos de Gestión.

El Decreto regula la definición, clasificación (compromisos institucionales, grupales, colectivos e individuales) y etapas de los compromisos así como también los criterios a aplicar en cada una de ellas (formulación, seguimiento y evaluación).

En el último artículo hace referencia a algunos aspectos operativos estableciendo que sin perjuicio de su participación en las etapas de formulación, seguimiento y evaluación, la CRCG será responsable de elaborar una Guía Metodológica.

2.8.6 – Designación de los representantes de la CRCG

El 25 de mayo del 2009 el Presidente de la República designa como representantes ante la CRCG las personas que se detallan a continuación, en calidad de titular y alterno respectivamente:

- Por la ONSC, Dras. Cecilia Menéndez y Ana María Santestevan.
- Por la OPP, Dr. Conrado Ramos y Lic. Felipe Montestier.
- Por el MEF, Cres. Daniel Mesa y Susana Díaz.

Posteriormente, por Resolución de Presidencia Nro. 1649/010 del 30 de diciembre del 2010, se realiza una segunda designación y se nombran nuevos miembros para integrar la CRCG, en calidad de titular y alterno respectivamente:

- Por la ONSC, Dra. Ana Ferraris y Cr. Ramiro Bello.
- Por la OPP, Cra. Janet López y Ec. Andrés Vigna.
- Por el MEF, Ec. Michael Borchardt y Cra. Marta Abilleira.

A su vez esta Resolución establece que la CRCG tendrá una Secretaría Técnica presidida por un representante del Área de Gestión y Evaluación del Estado de la OPP y que las funciones de la misma estarán contenidas en un reglamento de funcionamiento interno elaborado por la CRCG.

PARTE 3 – TRABAJO DE CAMPO

3.1 – OBJETIVO

Este Capítulo tiene por objeto investigar, a través del trabajo de campo, el objetivo planteado en el Capítulo 1, teniendo en cuenta el marco teórico que sustenta el trabajo.

3.2 – METODOLOGÍA Y ALCANCE

Se comenzó realizando un relevamiento preliminar, a partir del análisis de documentación variada, de organismos en los que se presume se aplican Compromisos de Gestión.

Luego se hicieron entrevistas de carácter abierto, a partir de preguntas básicas, a informantes calificados, lo que dio lugar a que los mismos compartieran su experiencia y conocimiento sobre el tema. La selección de estos informantes se debe a que en un caso, se escogió a un técnico que participó activamente en la parte operativa de implantación de los compromisos, mientras que en el caso del otro entrevistado, además de su perfil académico, se destaca su carácter político

como subdirector de la OPP, lo que le permitió integrar esta herramienta a la planificación estratégica del Gobierno.

El otro nivel en que se desplegó el relevamiento fue en la realización de entrevistas semi estructuradas a informantes calificados de los organismos que, habiéndose considerado en el relevamiento preliminar, presentan las siguientes características:

- Entes que forman parte de la Administración Central: DNA y DGI. En el caso de DGI además posee un importante grado de avance en la aplicación de la herramienta, a la vez que presenta afinidad con la profesión del contador.
- Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que aplican o están en proceso de aplicación de este instrumento: BCU y ANC.
- Instituciones privadas subsidiadas por el Estado como es el Instituto Pasteur de Montevideo, caso que fue especialmente sugerido por los expertos.

Finalmente se relevó información en la CRCG, entrevistando a dos integrantes de la Secretaria Técnica de la misma.

Los resultados de estas entrevistas fueron procesados y analizados, obteniéndose un primer nivel de conclusiones que constituyen el resultado de dicho análisis.

3.3 – EXPERIENCIAS DE COMPROMISOS DE GESTIÓN EN NUESTRO PAÍS

3.3.1 – DIGESA (Dirección General de Salud del Ministerio de Salud Pública)

Art. 235 Ley Nro. 18.172 del 31 de agosto del 2007 - Asignase al Inciso 12 "Ministerio de Salud Pública", unidad ejecutora 070 "Dirección General de la Salud", grupo 0 retribuciones personales, una partida anual de \$ 10:555.176 (diez millones quinientos cincuenta y cinco mil ciento setenta y seis pesos uruguayos) con cargo a Rentas Generales, con destino a crear un régimen de funciones inspectivas en el área de la salud, de alta dedicación y especialización con incompatibilidades y sujeto a la aceptación de un Compromiso de Gestión, según la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo al respecto.

3.3.2 – INASE (Instituto Nacional de Semillas)

El Poder Ejecutivo fija la política nacional en materia de semillas contando con el asesoramiento del INASE. Este Instituto adecua su actuación a dicha política

nacional, vinculándose con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Su Compromiso de Gestión es elaborado por el cuerpo técnico de INASE como herramienta de evaluación de la gestión del Instituto en el año que termina y definición de un Plan de Acción para el próximo año. La Junta Directiva de INASE participa en la elaboración del documento aportando las líneas estratégicas de largo plazo que apuntan al logro de la misión de la institución. El desafío es elaborar un compromiso realizable que al mismo tiempo contribuya efectivamente a fortalecer al sector semillerista y al INASE.

3.3.3 – ANC (Administración Nacional de Correos)

En diciembre 2007 se acuerda abrir un ámbito con participación tripartita (ANC, AFPU, MTSS), con el objetivo de diseñar el Compromiso de Gestión ligado al Presupuesto 2008. El cometido principal de este sistema de control de gestión será asegurar el cumplimiento del Plan Estratégico de El Correo, así como mejorar la remuneración de los funcionarios vía incentivos y salario variable.

La Comisión de trabajo comenzó a reunirse el 10 de marzo del 2008, integrada por el Directorio de la ANC y de la AFPU (Asociación de Funcionarios Postales del Uruguay), así como el MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) como facilitador y la ONCS como promotor de la negociación colectiva en el

sector público. De estas reuniones surgió la necesidad de mejorar los instrumentos de medición de indicadores (ej.: informática) y se establecen los siguientes objetivos estratégicos:

- Recuperar el liderazgo del Mercado Postal.
- Moderar las transferencias de Rentas Generales.
- Calidad.
- Red Nacional Postal.
- Rentabilidad social.
- Estrategia comercial.
- Gestión de recursos humanos.

Se trabajaran las metas que se deberá alcanzar para cumplir con los objetivos acordados, estableciéndose los indicadores asociados a cada una de ellas.

El primero de diciembre del 2008 se firma el primer acuerdo sobre Compromisos de Gestión en El Correo.

3.3.4 – DGI (Dirección General Impositiva)

El MEF y la DGI acordaron y ejecutaron Compromisos de Gestión para el bienio 2005 – 2006 y para los años 2007, 2008 y 2009 y 2010, con resultados positivos, por lo que entendieron pertinente continuar con la utilización de este instrumento para el año 2011.

Para el año 2010 la DGI se comprometió al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Asegurar cierto porcentaje de recaudación del IVA, IRAE, IRPF y en el total de la DGI.
- Facilitar el cumplimiento voluntario:
 - Promover la diversificación y descentralización de los servicios y el uso de tecnología de la información, incorporando nuevos servicios de Internet.
 - Racionalizar y simplificar sistemas y procedimientos para el cumplimiento.
- Combate al fraude y al incumplimiento fiscal:
 - Disponer de mayor cantidad de información de relevancia tributaria.
 - Planificar y desarrollar las actuaciones de control aumentando su impacto.
 - Adoptar medidas que permitan cumplir los acuerdos suscritos en materia de fiscalidad internacional.

- Fortalecimiento y modernización de la DGI incrementando la eficiencia y eficacia de su gestión:
 - Afianzar la cultura de planificación y control de gestión en los distintos niveles organizacionales, incorporando nuevos indicadores y reportes al tablero de información gerencial.
 - Continuar la racionalización de la organización, sistemas y procedimientos de trabajo.
- Fomentar la relación de respeto con los contribuyentes, consolidando el marco que regule sus derechos.

La DGI se compromete a facilitar a las autoridades y técnicos del MEF, toda la información que se requiera para el análisis, seguimiento y verificación de los compromisos asumidos, dentro de un plazo razonable y acorde a la cantidad y calidad de la misma.

Una vez verificado el efectivo cumplimiento de los objetivos a través de las metas comprometidas por la DGI, el MEF podrá autorizar la utilización del incremento de créditos presupuestales destinados a gastos de inversiones en función de los proyectos de mejora que la DGI presente a dicha Secretaría de Estado.

3.3.5 – DNA (Dirección Nacional de Aduanas)

En la DNA existe un sistema de incentivos a la fiscalización, que abarca únicamente a los inspectores. El mismo funciona a partir de un fondo que se genera con las infracciones y reliquidaciones de tributos.

A partir de la Ley Nro. 18.719 (Ley de Presupuesto Nacional 2010 – 2014) se prevé un cambio y se crea un Fondo por Mejor Desempeño con el producido de las multas por infracciones aduaneras, para compensaciones especiales de los recursos humanos de la Dirección Nacional de Aduanas. A los efectos de su distribución se tendrán en cuenta el cumplimiento de metas de desempeño personales, grupales e institucionales así como la participación del funcionario en la constatación de infracciones aduaneras. Este sistema se espera que entre en vigencia a partir del 2012.

Si bien este nuevo sistema no establece un Compromiso de Gestión propiamente dicho, ya que no surge como un acuerdo de voluntades sino que surge como una decisión del Poder Ejecutivo y es establecido por ley, al igual que lo fue el régimen anterior, de todos modos implica un cambio en la administración ya que se le va a dar participación a todos los funcionarios y no solo a los inspectores.

De esta forma se logra, por un lado, ser más equitativos respecto a las compensaciones por realizar bien el trabajo (con el sistema actual sólo se benefician los inspectores), y por el otro, enfocar a los funcionarios hacia la

misión y visión de la organización, contribuyendo a que la Dirección Nacional de Aduanas cumpla con sus objetivos estratégicos de forma más eficiente y eficaz.

3.3.6 – BCU (Banco Central del Uruguay)

En el BCU no se habla de Compromisos de Gestión sino de Metas de Mejora, las cuales surgen como acuerdos entre la Dirección, con el apoyo del área de Desarrollo Estratégico, y las distintas áreas.

Dentro de las metas estratégicas del Banco, cada área tiene distintas metas a corto plazo (menores a 1 año), llamadas Metas de Mejora, que pueden incluir desde la elaboración de un procedimiento para fijar controles, la redefinición de un trámite, hasta el control de la inflación, siendo esta última una meta que abarca a todas las áreas de la organización.

La Meta de Mejora puede cumplirse totalmente o parcialmente y de ello dependerá el monto de incentivo a cobrar. OPP supervisa el cumplimiento de estas metas y autoriza la liberación de fondos del BCU para el pago de los incentivos cuando corresponda.

3.3.7 – Instituto Pasteur de Montevideo

El Instituto, al ser una institución privada subsidiada por el Estado, está obligado a contraer un Compromiso de Gestión institucional con el mismo (específicamente con el MEF). A su vez, dicho compromiso debe ajustarse a lo establecido por el Decreto Nro. 526/009, además de ser controlado y aprobado por la CRCG.

De esta forma se quiere lograr simultáneamente dos objetivos: por un lado, que el Instituto pueda efectivamente recibir los fondos que permitan su subsistencia y por otro, que el Estado reciba garantías respecto al destino de los fondos que adjudica (en qué se aplican, cómo se administran, etc.).

Como el Estado recientemente comenzó a utilizar este sistema (el cual pretende utilizar como experiencia piloto para aplicar en otros organismos de similares características) la mayoría de las metas comprometidas apuntan a mejorar la gestión administrativo – financiera, a fin de que sirvan como sustento a las Metas de Mejora productiva que se fijan en una etapa posterior.

3.4 – RELEVAMIENTO PRELIMINAR -

TESTIMONIOS DE EXPERTOS EN EL TEMA

3.4.1 – Entrevista a Sergio Milnitsky

Como punto de partida del trabajo de campo se entrevistó al Economista Sergio Milnitsky, Consultor en diseño institucional y cambio organizacional en el Sector Público desde 1993 y Profesor Titular de Economía Institucional y de las Organizaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y de de Administración de la UDELAR desde el año 2000.

Entre el 2005 y 2009 Milnitsky trabajó como Asesor en Diseño Institucional del MEF en temas institucionales del Subsecretario de Economía David Vergara.

En uno de los temas en los que se le pidió trabajar fue en el diseño y puesta en marcha de Compromisos de Gestión. Pero en este caso, no se trataba de Compromisos de Gestión de manejo personal como los que se hace entre la dirección de una entidad con su personal, sino que básicamente se trataba de Compromisos de Gestión entre el MEF y distintas organizaciones públicas. En definitiva, no eran Compromisos de Gestión personales sino organizacionales.

El problema básico era que el MEF aportaba dinero a una organización y quería que la organización, a cambio de ese dinero, produjera ciertos resultados. Esta fue

la razón por la cual se comenzó a trabajar en Compromisos de Gestión a nivel del Estado.

3.4.1.1 – Experiencia de Milnitsky sobre Compromisos de Gestión

Milnitsky comentó acerca de su experiencia sobre Compromisos de Gestión con los siguientes organismos:

- **DGI**

Trabajó en el Compromiso de Gestión del MEF con la DGI.

En el 2005 la DGI, unidad ejecutora del MEF, comienza un proceso de reestructura: cambian aspectos de organización y de tecnología y también el sistema de incentivos a los funcionarios.

El MEF le plantea a DGI la firma de un compromiso donde se establecían ciertas metas, las cuales iban a tener dos contrapartidas: un fondo de inversiones para proyectos nuevos que el MEF iba a liberar si se cumplía el compromiso, y un nuevo sistema de incentivos a los funcionarios.

Si bien este tipo de compromisos siempre es entre organismos, se refleja en los incentivos al personal.

Los Compromisos de Gestión con DGI incluían dos o tres tipos de metas, donde la principal siempre era la recaudación.

La negociación de la meta de recaudación, que se expresa como un porcentaje del PBI, comenzaba en enero del año para el cual se iban a establecer los compromisos y culminaba recién en abril, por lo que se iba “jugando” con los datos del ejercicio en curso que se iban teniendo.

El primer período para el que se establecieron compromisos (bienio 2005-2006) la DGI cumplió dicha meta, pero no fue así en el segundo período (año 2007) porque el PBI creció mucho. Sucedió que si bien en valor absoluto se recaudó más de lo previsto, en términos del compromiso no se cumplió la meta, ya que era un compromiso muy exigente.

Entonces no solo la DGI no iba a recibir los fondos para proyectos nuevos, sino que dicha meta a su vez estaba ligada a los incentivos de la estructura gerencial.

A efectos del cumplimiento de los compromisos, se había dividido a la DGI en 200 o 300 equipos de trabajo, cada uno de los cuales tenía sus propias metas. Pero para la escala jerárquica, además de sus propias metas, su incentivo (que equivalía aproximadamente a dos sueldos), estaba asociado al cumplimiento de las metas del compromiso. La Dirección no era responsable solo de sus propias metas sino de lo que hacía toda la organización. Entonces, al no haberse cumplido la meta de recaudación, los niveles jerárquicos mayores no recibirían nada de su incentivo y los niveles menores lo verían recortado en la mitad o en un tercio.

Hubo una discusión importante al respecto y, en ese momento, el Ministro de Economía y Finanzas Cr. Danilo Astori decidió que, a pesar de que no estaba previsto en las normas del compromiso, se iba a cobrar la mitad del incentivo. Esa fue una medida transitoria que luego se maneja dejándola como regla general.

Además de la meta de recaudación había otras metas de cambio organizacional en el compromiso, las cuales debían cumplirse en su totalidad para que se considerara logrado el mismo, pero generalmente no había mayor inconveniente en cumplirlas.

- **Dirección Nacional de Catastro**

Otro caso de compromiso con el MEF fue el de la Dirección Nacional de Catastro, que si bien es el mismo estilo de compromiso que con DGI, por ser una oficina con diferente capacidad de gestión, necesitaba muchos más cambios. Así fue que entró un nuevo Director, se hizo también un sistema de incentivos y se firmó un Compromiso de Gestión.

- **DNA**

Siguiendo con los entes públicos señaló el caso de la Dirección Nacional de Aduanas, con la cual el MEF no llegó a establecer un Compromiso de Gestión. Lo que existe en la Aduana es un proceso de modernización a partir de la Ley de Presupuesto Nacional 2010 – 2014 y un proyecto BID, a través del cual se asumen ciertos compromisos con el BID a cambio de recursos, pero sin llegar a ser un Compromiso de Gestión propiamente dicho.

- **Instituto Pasteur**

Hubo otra experiencia también con el Instituto Pasteur, el cual no es una unidad ejecutora del Gobierno, sino que es un ente “semi privado”, financiado con capital público y privado y regido por normas de derecho privado.

Este es una organización dedicada a la investigación biológica, que fue creado con dinero del gobierno francés y del gobierno uruguayo, teniendo un consejo de dirección mixto.

En determinado momento, el Instituto necesitó más recursos y entonces el MEF le planteó firmar un Compromiso de Gestión, en el que hubo cierta dificultad en la fijación de las metas, pues no era fácil medir el avance en las investigaciones. Pero finalmente se firmó el compromiso, el mismo incluía metas organizacionales, ya que había ciertos problemas de organización en el Instituto, así como también metas de funcionamiento e información. No eran metas científicas estrictamente, puesto que la preocupación del MEF radicaba en seguir invirtiendo dinero en un lugar gestionado por científicos.

- **Intendencias departamentales**

Milnitsky califica a esta experiencia como medianamente exitosa. Se intentó vincular la liberación de ciertos recursos del Estado Central, condicionados a la firma de Compromisos de Gestión monitoreados por la OPP.

Se establecieron metas sobre información a la población, registro único de conductores, incorporación de páginas web (lo que implicaba la estandarización de archivos y sistemas de información), etc., asignándoseles un determinado monto de recompensa por cumplimiento.

Lo considera un caso interesante porque se utiliza a los Compromisos de Gestión como un mecanismo de intercambio entre dos entes estatales autónomos con el fin de coordinar acciones, sería en definitiva un mecanismo de persuasión.

- **Subsidios a instituciones privadas**

La recuerda como una experiencia problemática. Se planteó en la Ley de Presupuesto 2005 condicionar la entrega de subsidios a estas instituciones (por ejemplo, Comisión Horaria para Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes) a la firma de Compromisos de Gestión.

En realidad, piensa que en este caso la herramienta estuvo mal usada, pues nadie se preocupó de que esto se cumpliera, además de que era poco creíble que se pudiera negar fondos a organismos cuya existencia depende principalmente de los fondos que el Estado les brinda y cuyos cometidos tienen un importante impacto social.

Insiste en que en este nuevo presupuesto debería desarrollarse mejor el tema.

3.4.1.2 – Relación entre Planificación Estratégica, Compromisos de Gestión y

Sistema de Incentivos

Estos elementos deben estar relacionados entre sí. Milnitsky, enfatiza a la Planificación Estratégica como elemento principal para definir Compromisos de Gestión y Sistemas de Incentivos que efectivamente sean tales, y no simplemente “dar a cambio de nada” (asimilándose más a repartos de utilidades).

Destaca el caso de DGI, al que califica como el más completo, ya que aquí se encontraban los tres elementos interrelacionados, y por ende fue el más exitoso.

En la Dirección de Catastro recuerda que era tan obvia la reestructura que había que hacer que no calificaba como plan estratégico, además de que los incentivos estaban muy pobremente establecidos.

En la Aduana no se establecieron Compromisos de Gestión propiamente dichos.

En el caso de subsidios lo que faltó fue un sistema de incentivos.

Por otro lado, en las Intendencias solo se establecieron Compromisos de Gestión en forma “pura” por ser entre organismos autónomos, es decir que no partían de una planificación estratégica previa y no tenían vinculado un sistema de incentivos.

3.4.1.3 – Sistema de incentivos

Según Milnitsky, los sistemas de incentivos se manejaron de forma separada a los Compromisos de Gestión. Trabajó en varios organismos a partir de una metodología basada en un sistema de incentivos grupales por equipos de trabajo, fijándose una o dos metas que en el caso de ser cumplidas recibirían una recompensa.

Afirma que esta metodología se alineaba bien en los organismos en que trabajó, particularmente la Dirección de Catastro y la DGI.

También da el ejemplo del sistema de incentivos implantado en ANCAP, respecto al cual fue partícipe de un proyecto para intentar cambiar el sistema actual por uno más adecuado con el asesoramiento de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. El proyecto tuvo resistencias principalmente del sindicato y de algunos gerentes, no llegando a aplicarse.

El Compromiso de Gestión entre una organización y un funcionario puede asimilarse a un sistema de incentivos (reflejado en la parte variable de su remuneración). Incluso, existen casos, como los compromisos que se firman con directores de hospitales, en los cuales puede afirmarse que se están haciendo las dos cosas. Sin embargo, en un caso se trata de un instrumento de manejo de recursos humanos y en el otro de un instrumento de control entre organizaciones. Los incentivos al desempeño son mecanismos de estímulo a los recursos humanos de una organización, en cambio, los Compromisos de Gestión, son mecanismos de

acuerdo, de coordinación entre organizaciones. Son instrumentos distintos: uno está orientado a la dirección y el otro está orientado a cada uno de los trabajadores de la organización, pero se pueden combinar.

Por ejemplo, en DGI existe un Compromiso de Gestión entre el MEF y el Director General de Rentas, que son los que firman el acuerdo, y por otro lado existe otro instrumento que es un sistema de incentivos interno. Una parte de las metas está vinculada con las metas del Compromiso de Gestión para el personal jerárquico, pero el resto del personal que no es jerárquico tiene las metas relacionadas con su propio trabajo. Si las metas del compromiso y las metas del sistema de incentivos están bien fijadas, van a ser consistentes. No siempre es fácil encontrar esa conexión lógica entre uno y otro instrumento. Por ejemplo, en la DGI se da el caso de los porteros, para los cuales es muy difícil establecer metas. Por tal motivo, se fijó un indicador especial que era una encuesta a fin de año a los clientes internos de los porteros, mediante la cual eran evaluados con un puntaje de 1 a 5, si recibían menos de un 4 ó 3 no recibían incentivos. Se supone que en una estructura lógica y razonable el trabajo del portero influye en la meta de recaudación, pero es muy difícil encontrar una fórmula que evidencie dicha situación.

Las metas de los grupos deben desprenderse de las metas generales, pero en la práctica, para poder partir de una meta general y bajar a metas individuales, primero se debe contar un modelo perfecto de la organización que nos permita conocer la realidad. Por ejemplo, saber cómo influye el hecho de que un portero

no lleve a tiempo un expediente y en cuántos pesos influye en la recaudación anual de DGI. Sin embargo, nunca pudo construirse dicho modelo, debido a que bajar deductivamente las metas es muy difícil.

Los Compromisos de Gestión son de arriba hacia abajo y los sistemas de incentivos de abajo hacia arriba.

3.4.1.4 – Origen de los Compromisos de Gestión y la CRCG

El área en que Milnitsky tiene más conocimiento es en la de los Compromisos de Gestión que involucran al MEF. En dicho Ministerio se percibió como un mecanismo útil para asegurar que los recursos que el mismo debía entregar a organismos públicos y privados (debido a ciertas normas legales por las que estaba obligado a hacerlo) tuvieran una contrapartida, cuando no hay otro mecanismo para hacerlo o no hay un mecanismo tan conveniente, a criterio del entrevistado, como los Compromisos de Gestión. O sea, se aplicaron como forma de asegurar resultados, a cambio de los recursos que se entregaban, mientras que en otras áreas del Estado puede que haya sido otra la motivación de su implantación.

Respecto a la CRCG, argumenta que la creación de esta comisión fue un asunto muy controvertido, ya que existió una discusión política a nivel de Presidencia y la OPP que dificultó el tema. A través de ella se iban a manejar los Compromisos de Gestión y los sistemas de incentivos variables en toda la Administración.

3.4.1.5 – Ventajas y desventajas de los Compromisos

Como ventaja, permite obtener cierta coordinación o ciertos estímulos en áreas donde la autoridad o el liderazgo político, que son los otros instrumentos del sistema de Estado, no funcionan. Es el caso típico de las Intendencias, el Gobierno Central debía entregar ciertos subsidios o recursos a las Intendencias, pero asegurar que ello tuviera cierto resultado no se podía hacer por decreto o por ley, asimismo el mecanismo del liderazgo político podía funcionar en algunas Intendencias y en otras no, ya que algunas Intendencias corresponden al partido de gobierno y otras a la oposición.

Entonces, este mecanismo de intercambio, más típico del mercado que del Estado, en muchas ocasiones era el único que quedaba disponible para conseguir esos resultados.

Otra ventaja sería que, cuando el Compromiso de Gestión está bien diseñado y ejecutado, se cuenta con metas claramente definidas y se posee indicadores objetivos.

Como desventaja, puede ser dificultoso plasmar los Compromisos de Gestión, metas e indicadores en la realidad.

Por otro lado, pueden también transformarse en una pantalla para legitimizar un subsidio, con metas que a nadie le preocupa cumplir, que son demasiado fáciles, y con indicadores que no son convenientes para medir el cumplimiento. Por

ejemplo, el caso de los organismos privados que reciben subsidios, simplemente se hacía una legitimación sobre un papel, pero no había una realidad detrás de ello.

3.4.1.6 – Medición del cumplimiento de metas no cuantificables

En la medida que se requiera gestionar adecuadamente una organización se puede fijar metas de gestión o metas de cambio organizacional, independientemente del producto de la misma. Se pueden fijar Metas de Mejora de un sistema de información, de atención al público, o en términos de procesos de decisión que no tengan que ver exactamente con lo que la organización produce, que a veces es lo más difícil de medir.

En la mayoría de los casos en los que ha participado se trataba de Metas de Mejora de gestión, que son aplicables a muchos tipos de organización y que son medibles. En cambio, si vamos a las metas de los productos de la organización es más complicado, por ejemplo, como las recaudaciones en DGI, las investigaciones en el Instituto Pasteur (cantidad de papers producidos por investigadores del Pasteur publicados en revistas internacionales), o la entrega de correspondencia en el caso del Correo (cantidad de cartas entregadas en un plazo máximo de 48 horas).

Por lo tanto, de un modo u otro, todo se puede cuantificar, lo complejo es definir cuál es el resultado que se busca lograr. Una forma de salvar el problema es

definir que una parte importante del compromiso abarque Metas de Mejora de gestión, ya que, desde el punto de vista de la administración, son medibles, quizás no en números pero pueden serlo cualitativamente.

3.4.2 – Entrevista a Conrado Ramos

Luego de hablar con Sergio Milnitsky, se entrevistó a Conrado Ramos, Doctor en Ciencia Política y Profesor en el área de Reforma del Estado y Políticas Públicas, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Desempeñó el cargo de Sub Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay hasta que presentó su renuncia en agosto 2010.

3.4.2.1 – Compromisos de Gestión en Uruguay

Según Conrado Ramos, en Uruguay, todos lo relativo a Compromisos de Gestión es muy variado, precario y construido sobre anecdotario, lo cual hace muy difícil realizar trabajo científico.

Los Compromisos de Gestión se empezaron a incorporar muy lentamente, vienen con el nuevo paradigma de gestión, con toda la cultura de la contractualización. El Compromiso de Gestión en el Estado es el “lado blando” de una lógica

contractual privada. La contractualización surge cuando las empresas deciden producir adentro sus núcleos y el resto de las partes las tercerizan y contratan. Los Compromisos de Gestión surgen cuando el Estado no contrata hacia afuera (o sea, sólo se dedica a un núcleo duro de formulación de productos) y la provisión de servicios la hace un tercero, sin llegar a privatizar.

Podría decirse que el nuevo paradigma de gestión “entró de colado” en Uruguay y por lo tanto lo mismo sucedió con los Compromisos de Gestión, lo cual se manifiesta en varios aspectos.

En su opinión, hubiera sido ideal establecer Compromisos de Gestión en las Personas Públicas no Estatales, como por ejemplo en personas que manejan ganadería, para lograr ese control que se suele reclamar. Junto con Daniel Mesa (integrante de la Unidad de Presupuesto del MEF) llevaron adelante esta propuesta mediante una ley de agencias a través de la cual se controlaría a estas personas. Ramos dejó constancia de esto en un documento que entregó en Presidencia antes de su renuncia, el que luego se hizo público y por el cual en un futuro todas las Personas Públicas no Estatales deberían elaborar Compromisos de Gestión.

La OPP, junto con el MEF, comenzó por estudiar el tema de la productividad en las empresas públicas, la cual consideraba, que fue desvirtuándose mucho. Por ejemplo, ANCAP terminó pagando productividad aunque estuviera perdiendo dinero. La idea comenzó a ser sustituir este sistema por uno basado en

Compromisos de Gestión. Entonces se intentó avanzar en el establecimiento de estos compromisos que fueran eliminando los pagos por productividad.

Se propuso sacar un decreto desde la OPP que incitara a las empresas públicas a eliminar los pagos por productividad dentro de determinado plazo, sustituyéndolos paulatinamente por Compromisos de Gestión. Se elimina la “vieja productividad” y se sustituye por salario variable según el cumplimiento de objetivos.

Hoy OPP está impulsando este decreto y se está trabajando en eso. Hay un ámbito en el que se supone que los Compromisos de Gestión deberían estar avanzando porque hay una normativa que los respalda.

Es complejo determinar cuánto aporta un trabajador al cumplimiento general de los objetivos de la empresa, pero todos los países están avanzando en ese sentido. Hay que establecer parámetros analizados técnica y políticamente. Se trata de realizar un pago a cambio de algo, a cambio de comprometerse. Pero la contrapartida no tiene que ser siempre dinero o algún otro recurso, por ejemplo en Suecia y Alemania lo que se busca es conseguir puntaje para ascensos.

Hay organismos que han avanzado más que otros: algunos no tienen Cuadro de Mando Integral (CMI), otros, a pesar de tenerlo, no han negociado los indicadores con el sindicato, entonces los mismos no están reconocidos por los trabajadores. Para que se admita un Compromiso de Gestión, y se acepte dejar de cobrar lo que

venían cobrando por productividad, se tiene que negociar. Por ejemplo, el BSE avanzó bastante en este sentido.

DGI, por su parte, también es uno de los organismos que más ha avanzado. En aquellos organismos donde la provisión de servicios es más rutinaria es mucho más fácil establecer Compromisos de Gestión que en los lugares donde hay formulación y asesoramiento político, ya que en estos últimos es mucho más difícil tangibilizar el producto. Los compromisos en DGI funcionan porque se los vincula de alguna manera a su recaudación. Respecto a este último punto, la mayor crítica, según Ramos, es que es una forma muy básica de establecer una meta, porque el día de mañana puede disminuir la recaudación pero no ser culpa de los trabajadores. Luego argumenta que posiblemente esto también este contemplado en otras fórmulas que no consideran la recaudación.

En las empresas privadas hay que analizar si el Compromiso de Gestión se ata o no a la ganancia de la empresa, ya que, si bien el empleado tiene poca responsabilidad en la ganancia, tampoco es ajeno a la misma y, si a la empresa le va mal, podría cobrar lo mismo que si le va bien. Se hacen compromisos sectoriales y luego se bajan individualmente, pero el porcentaje en que el Compromiso de Gestión influye en la remuneración de los empleados es poco, ya lógicamente es poco lo que influye un sector en la ganancia de la empresa en su conjunto. Entonces se estableció una fórmula para que el compromiso incidiera poco pero que incidiera algo, ponderando en el mismo las cuestiones que más

atañen a la unidad o sector que lo firma. Este aspecto fue considerado en los Compromisos de Gestión de DGI.

Indica que la DGI está en un proceso de aprendizaje respecto a la implementación de los compromisos.

El Correo también había elaborado un compromiso, pero la OPP lo rechazó porque no era de buena calidad y quedaba mucho por trabajar aún.

En el Puerto se estableció un sistema matricial, a partir del cual se establecieron Compromisos de Gestión y responsables de proyectos. Los mismos se encontraban más allá de las jerarquías burocráticas establecidas, es decir, tenían más autoridad que otros responsables de mayor jerarquía.

Se estudió instalar Compromisos de Gestión en los Gobiernos Departamentales. La idea era que el 3,33% del Fondo de Desarrollo del Interior estuviera atado al cumplimiento de Compromisos de Gestión, pero luego el proyecto se diluyó y quedó en que pagaran las deudas que tenían con las empresas públicas, lo cual no era un Compromiso de Gestión, sino un compromiso de pago. Para realizar Compromisos de Gestión con Intendencias es necesario tener planificación, saber para donde se quiere ir, de lo contrario no es posible definir metas ni objetivos a cumplir.

Se debe tener bien claro que no todos los Compromisos de Gestión tienen el mismo modelo, sino que depende en que ámbito del Estado se estén llevando a cabo debido a que son distintos los procesos de instalación de Compromisos de

Gestión. No es lo mismo una oficina pública que un servicio de educación o de salud, ni es lo mismo instalar un Compromiso de Gestión en el Ministerio del Interior, lo cual requeriría otro tipo de indicador de mayor complejidad. Por ejemplo, si el nuevo Instituto de Rehabilitación Juvenil quiere recibir dinero a través de la aplicación de un Compromiso de Gestión, debe definir cómo lo va a medir, si por los presos que se escapan o por la rehabilitación, lo cual es un asunto muy complejo.

3.4.2.2 – C.R.C.G

Junto con Mesa instaló la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión, de la cual era el Presidente, pero cuando vio que esta unidad iba a ser el "mundo y sus alrededores" fue cuando decidió desvincularse, porque según él era absurdo, y no correspondía, que una unidad que no tenía la estructura necesaria controlara todos los Compromisos de Gestión del Estado, si incluso la OPP como institución no podía controlar los Compromisos de Gestión de las empresas públicas. Pero Mesa insistió y, sobre el final del gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, la unidad comenzó a controlar todos los compromisos, perdiendo efectividad. La CRCG servía como control ya que todas las negociaciones tenían que pasar por ella, solo que la posibilidad que tenía de controlar todo lo que pasaba era muy baja, por lo que calidad de los Compromisos de Gestión también.

La sugerencia de Ramos es que la comisión debería empezar por poco, ya que si bien trató de ocupar un lugar de relevancia, nunca llegó a tenerlo, ni nunca tuvo legitimidad en el tema. Entiende que hubiera funcionado si a través de sus resoluciones bloqueara fondos a las instituciones que debía controlar. Su intención era empezar con pocos compromisos para evaluar la capacidad de control de la CRCG y crecer a partir de ahí.

3.4.2.3 – Compromisos de Gestión para los cargos de Alta Conducción

Otra razón por la que se empezó a usar Compromisos de Gestión era porque la normativa del Proyecto SIRO (Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones), referido a la reestructura escalafonaria de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, preveía que iba a haber escalafones de supervisión, media y alta conducción y los cargos de alta conducción iban a tener Compromisos de Gestión. La persona que está atada a un Compromiso de Gestión va a cobrar el suplemento, y de que cumpla o no el mismo dependerá de que se mantenga o no en su cargo (generalmente esos cargos son puestos de trabajo). El problema es que si lo que se ata al compromiso es un cargo y no un puesto de trabajo, sucede que, en Uruguay, cada vez que una persona accede a un cargo público luego no hay forma de sacárselo.

Entonces la solución que se encontró fue crear un nuevo cargo, se agregó a la carrera administrativa que llegaba hasta el 16, el cargo 17. Luego a estos cargos

de Alta Conducción se les llamó Gerencias. Se crearon noventa y se concursaron treinta, y en la última Ley de Presupuesto se eliminaron los que no se habían concursado. Los cargos creados correspondían a los directores de la Unidad de Planificación Estratégica y algunos gerentes financieros contables, la idea era tener una alta burocracia, concursada de carrera. Algunos querían que dichos concursos, en los que debían rendirse exámenes de oposición y mérito (por primera vez en la historia del Estado Uruguayo), fueran abiertos a toda la ciudadanía y otros querían que fueran cerrados a los funcionarios de carrera. Finalmente, en las áreas que se encontraban en la órbita de la OPP se hizo abierto, dando prioridad a los funcionarios que ya estaban, y donde dominó la ONSC, como en los puestos de recursos humanos, el concurso fue cerrado. Para las Unidades de Planificación Estratégica se hicieron ocho llamados, y solo se llenaron tres cargos, quedando cinco vacantes. Eran llamados abiertos, tanto para funcionarios como para no funcionarios. La mayoría no aprobó las pruebas mínimas para poder llevar adelante la función. La Alta Conducción tiene que ser un núcleo de gente que esté formada en gestión, capaz de llevar adelante un proyecto en cualquier área del Estado Central.

Se planteó que iban a ser grados 17 para que hubiera un margen si cumplían bien su tarea y su Compromiso de Gestión. Se les asignaban funciones de grados 18, 19 y 20 supeditadas a que cumplieran bien su tarea y el compromiso. Si a la hora de evaluar el cumplimiento o no del mismo resultaba que no lo habían cumplido se les sacaba dichas funciones. El asunto fue que no se firmaron esos compromisos y las treinta personas seleccionadas para ocupar dichos cargos de

alta conducción no estaban atadas a Compromisos de Gestión ni cobran suplemento. La excepción se daba para los funcionarios del Ministerio del Interior, que entraban con asignación de funciones 18, 19 y 20 sin que se firmaran Compromisos de Gestión. El resto entraban todos como cargo 17, ganando de acuerdo al mismo.

3.4.2.4 – Áreas prioritarias para su aplicación

A su entender, hay dos áreas en las que se debería profundizar más el tema de los Compromisos de Gestión: la salud y la educación. Ambas actividades se caracterizan por ser áreas donde se destina gran parte del presupuesto y donde existe poca información disponible.

Respecto a la salud, con la nueva reforma (que instrumentó el FONASA) se ha abierto la competencia entre las mutualistas privadas y los servicios públicos, lo que acarrea la necesidad de evaluar la calidad de los servicios de salud estatales y para ello los Compromisos de Gestión son necesarios, pues ayudan a establecer determinados estándares de calidad.

También destaca a los hospitales públicos (en la órbita de ASSE) como un buen lugar para empezar a implementar Compromisos de Gestión. Comenta que la designación de los directores de estos hospitales, aún si la misma es de carácter política, puede defenderse si se establecen compromisos que sirvan como evidencia del cumplimiento de los objetivos trazados. En resumen, no está mal

que exista discrecionalidad política en la designación de gerentes, pero la misma debe tener un mínimo sustento de objetividad basada en la gestión.

En lo que refiere a la educación, sugiere que el CODICEN establezca Compromisos de Gestión con los organismos desconcentrados (ANEP, UTU, UDELAR, etc.). De ello depende que se profesionalice la gestión, ya que si no la evaluación de la calidad de los servicios de educación será 100% política (lo que, nuevamente, no está mal en cierta medida, pues siempre lo será en algún punto).

3.4.2.5 – Particularidades de la aplicación en el Estado

El problema más grande que tiene la administración uruguaya para poder establecer Compromisos de Gestión es no desarrollar herramientas y lógica de gestión moderna, es decir, no contar con un desarrollo institucional previo.

Hay que contar con un desarrollo institucional para poder montar buenos Compromisos de Gestión, hay que tener un buen sistema de información estratégica para saber qué medir y definir buenos indicadores, que es algo de lo que Uruguay carece. Se requiere de un aparato institucional serio, donde se aprenda y se empiece por un Compromiso de Gestión y se vaya mejorando y monitoreando sobre la marcha.

Otro gran problema del Estado uruguayo es que no hay trabajadores adentro con determinados conocimientos, entonces no hay más remedio que poner lo que se

llama *high flyers* (“los que vuelan alto”), jóvenes por encima de la gente que estaba con anterioridad. Cuando no hay capacitación de los viejos empleados es normal que esto pase, así como también es normal que las personas que ya estaban lo sientan injusto.

Piensa que en los países más desarrollados la idea es que los Compromisos de Gestión sirvan para alentar a la gente, que colaboren para que cumplan sus objetivos. Las personas deben entender que un Compromiso de Gestión no es un “comisariado” (es decir que no supone una vigilancia estricta de sus tareas), al contrario, se implementa para facilitar su gestión. También es una buena forma para que los políticos puedan tener una burocracia profesional sin perder poder. En definitiva, logran dar a la vez discrecionalidad para la gestión y control.

En nuestro país sin embargo, el control político se ejerce colocando personas de confianza. Entonces se hace necesario que, cuando se consiga una “lógica de gestión profesional”, los políticos no se entrometan en ella, sino que lo ejerzan de forma dialógica. Esto implica negociaciones entre políticos y gestores y sistemas de información integrados para la gestión que proporcionen información relevante para construir buenos indicadores.

Observa que si bien es posible instalar Compromisos de Gestión sobre una base de sistemas de información precarios (como entiende se hace hoy en Uruguay), es evidente que los mismos serán a su vez precarios. Por lo tanto, recomienda que se instalen herramientas de gestión acordes, a la vez que se instalan modestamente los primeros Compromisos de Gestión.

Los países más avanzados tienen cartas de compromiso con la ciudadanía. En Uruguay se pretendió instalar el denominado “compromiso de atención ciudadana”, pero como se sabía que estábamos muy atrasados en este tema, se pensó establecer compromisos mínimos, como que el ciudadano sea bien atendido o que no tenga que esperar un tiempo considerable.

En muchos países los compromisos se encuentran publicados por Internet, así como las demoras que deben tener los trámites y el sistema de quejas respectivo. En Uruguay se instaló el 0800 OIDOS, pero como el Gobierno no le da propaganda, la ciudadanía no sabe que existe y no lo utiliza.

Los Compromisos de Gestión pueden verse en distintos niveles. No es lo mismo el compromiso celebrado entre un trabajador y su supervisor, entre un ministro y el director de un área ejecutora, ni entre la OPP y el director de una empresa pública. En su opinión, pocos de estos directores tienen gestión autónoma (DGI sería el caso más destacable por ser organismo desconcentrado con autonomía técnica y que concentra mucho poder), lo que hace carecer de sentido la implementación de compromisos de este nivel.

Los Compromisos de Gestión pueden tener distintos usos, uno para la ciudadanía por un lado, y otro más interno para los políticos y Jefes de Sección por el otro. No se debe hacer uso positivista de los Compromisos de Gestión, es decir, no deben estar demasiado atados a los números, por el contrario, tienen que ser más flexibles, tienen que estar relacionados con los logros obtenidos.

Es necesario desarrollar una cultura de que los Compromisos de Gestión no son perjudiciales, porque por ejemplo, el Parlamento puede empezar a usarlos para dañar al gobierno o el Ministro para separar del cargo a uno de sus subordinados. Por tal motivo se tiene que establecer en el país una cultura para el uso de este tipo de herramientas, de modo de evitar un mal manejo de los Compromisos de Gestión.

3.4.2.6 – Análisis crítico

Según Ramos los Compromisos de Gestión son un arma para usar con mucha discreción en el área pública. Es una herramienta que vino del neoliberalismo y por tanto es mal vista por los políticos, sobre todo los de izquierda que los critican por ser una especie de “taylorismo con computadoras” diseñados para “explotar” a los funcionarios.

A su vez, los encargados de definir los mismos no saben qué pedir a cambio. El caso típico se da en la educación, donde se demanda mayor presupuesto y no se establece un compromiso que lo justifique. El problema radica en que existe poca capacidad de planificación, por lo cual nadie sabe qué solicitar a cambio de mayor presupuesto. Entonces, el camino que se debe transitar es el de la planificación. En el Presupuesto Nacional existe una intencionalidad de trabajar en función de programas, los cuales van a tener objetivos y compromisos relacionados.

Por otro lado, el Compromiso de Gestión implica que de alguna manera la información tenga que comenzar a hacerse pública. Por la Ley de Acceso a la Información Pública el día de mañana se puede exigir a cualquier organismo la presentación del Compromiso de Gestión, de ahí el miedo de los políticos uruguayos en avanzar en esta materia. Por ejemplo, se le podría exigir a un Ministro o a un Jefe de Sección su Compromiso de Gestión, y el Parlamento y la ciudadanía tomarían conocimiento respecto a su cumplimiento ó no.

Para que se produzca el cambio, lo primero es cambiar la mentalidad de los políticos que no están acostumbrados a la utilización de Compromisos de Gestión. Si los políticos no tienen presiones que pongan en juego su cargo, no van a presionar a sus subordinados para que cumplan ciertas metas y así sucesivamente. El hecho de que las organizaciones políticas carezcan de Compromisos de Gestión determina la inexistencia de bases para sancionar a sus integrantes, la única sanción posible sería por no asistir a trabajar, pero no por incumplir determinados estándares mínimos. Establecer un Compromiso de Gestión con objetivos claros es una forma de obtener “oxígeno” financiero y político. En Chile, por ejemplo, cuando los Ministros asumen, exponen frente al Ministro de Presidencia los compromisos para el quinquenio y preparan toda su transición definiendo de antemano sus objetivos ministeriales. También existen en los Ministerios planes de mejora de gestión, a través de los cuales se establecen compromisos de mejora y un responsable por dichos compromisos.

Otros países que han avanzado en el tema, lo han hecho con problemas y escándalos de por medio. Por ejemplo, ocurrió en Nueva Zelanda que el Estado encargó a una agencia la construcción de plataformas para utilizar como observatorios en las montañas. Sucedió un día que una de ellas se derrumbó y fallecieron varias personas. El Ministro de Obras Públicas se deslindó de responsabilidad por lo sucedido, porque había firmado un Compromiso de Gestión con la agencia, y la agencia, a su vez, no se hacía cargo argumentando que el Ministro le había proporcionado menos dinero que el que correspondía y que no la dejaba trabajar. En definitiva, la firma del Compromiso de Gestión y la estricta separación de responsabilidades, sirvió para que nadie asumiera sus responsabilidades. No siempre el uso de Compromisos de Gestión es un asunto fácil de instalar, ya que puede dar lugar a transmisión de culpas.

Si se firma un Compromiso de Gestión, y quien pretende ceder la responsabilidad sigue siendo igualmente responsable, va a pretender supervisar toda la gestión de la otra parte, y esta última, a su vez, no se va a hacer responsable de la gestión porque no tiene la libertad suficiente. El problema radica en que si se firma un Compromiso de Gestión, quien está otorgando libertad para gestionar (desburocratizando), sigue siendo responsable, por lo que va a pretender que la libertad de gestión se encuentre acotada.

El Compromiso de Gestión va a sustituir las viejas reglas burocráticas con el fin de delegar responsabilidad en otros, pero al mismo tiempo se corre el riesgo de que se genere más burocracia. Es decir, políticos y gerentes arman unos

Compromisos de Gestión a través de los cuales van a buscar cubrirse de todo. Entonces, si bien se está desburocratizando por un lado (se nombra un responsable y se le otorga la libertad suficiente para gestionar), se está burocratizando por otro debido a los miedos de ambas partes.

En resumen, es de vital importancia desarrollar una cultura para utilizar los Compromisos de Gestión adecuadamente.

3.4.2.7 – Aspectos a tener en cuenta para la implementación de los Compromisos de Gestión

En primer lugar, se necesita voluntad política de renunciar al poder sobre la “maquinaria pública” a cambio de que el control perdido se convierta en autonomía para los gestores, para que los mismos se responsabilicen por los resultados. Para ello, debe haber confianza en estos, debe existir control, a través de la identificación de responsabilidades y la medición de resultados. La idea es renunciar al poder para ganar poder.

Luego se requiere inversión en instrumental y técnicas de gestión, sistemas de información, y capacitación. Los Compromisos de Gestión van de la mano con la implementación de Tecnologías de la Información y otros avances. Actualmente se encuentran expertos neozelandeses asesorando y capacitando en estos temas (dando charlas sobre marcos lógicos, diseño de software, etc.). Destaca la

capacitación como mayor inversión a realizar, pero sin dejar de lado la inversión en tecnología. Debe haber descripción de tareas, asignación y capacitación al respecto, de modo de que las personas tengan las competencias necesarias para desarrollar las tareas, ya que si el personal desconoce las tareas que le fueron asignadas y la descripción de las mismas (lo que le ocurre a la mayoría de los trabajadores), menos va a comprender su aporte al indicador.

Se necesita también el desarrollo de capacidades de negociación con la ciudadanía y los trabajadores públicos. Estos últimos deben “comprar” los indicadores, esto es, saber a dónde se quiere ir para que el trabajador se esfuerce por lograr la meta de ese indicador y exista a su vez control de pares producto del trabajo en equipo. Si no se logra esa “compra”, se corre el riesgo de que luego los “falseen”. Se debe contar con parámetros suficientes para realizar la evaluación y enfatizar en el trabajo conjunto para mejorar la performance y conseguir los objetivos.

Los Compromisos de Gestión no se pueden imponer sino que deben tener cierta legitimidad entre los trabajadores, entre las personas que los van a utilizar. Además estos no son sustitutos a la motivación del trabajador o al control de una buena gestión.

3.5 – CASOS DE ESTUDIO

3.5.1 – Dirección General Impositiva



3.5.1.1 – Misión

La Dirección General Impositiva tiene por misión asegurar la recaudación de los recursos del Estado mediante la eficaz aplicación de las normas relativas a los tributos internos de su competencia, promoviendo el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, en un marco de respeto a sus derechos, actuando con integridad, eficiencia y profesionalismo.

En el marco de su misión, los objetivos estratégicos apuntan a facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, combatir el fraude y el incumplimiento fiscal, fortalecer el compromiso funcional, institucional y social con la misión asignada y promover la efectiva aplicación de las normas tributarias a efectos de lograr el desempeño eficaz, eficiente y transparente en la gestión de la organización.

3.5.1.2 – Cometidos

Cometidos sustantivos:

- Dirigir, planear, coordinar, supervisar, controlar, evaluar y ejecutar en todos sus aspectos, las actividades relacionadas con el cumplimiento de las normas que establezcan y regulen los impuestos que son de su competencia.
- Programar y realizar los actos necesarios para que el régimen tributario se cumpla en forma correcta, oportuna y eficaz e imponer las sanciones que correspondan. Prevenir, investigar y reprimir la defraudación fiscal.
- Liquidar y recaudar los impuestos y demás gravámenes que estén a su cargo, facilitando a los contribuyentes y responsables el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- Promover las modificaciones necesarias para el perfeccionamiento de la legislación, participando en los proyectos de ley, decretos o acuerdos internacionales que contemplen aspectos tributarios.

Cometidos de apoyo a los sustantivos:

- Dirigir, planear, coordinar, supervisar, controlar, evaluar y ejecutar las actividades relacionadas con la gestión de sistemas informáticos, participando en la planificación, definición de políticas y normas de utilización de la información y en el desarrollo de sistemas de la entidad.
- Dirigir, planear, coordinar, supervisar, controlar, evaluar y ejecutar las actividades de la administración de personal y su capacitación, de los servicios

administrativos, de los recursos financieros y de los bienes patrimoniales de la entidad.

- Efectuar los servicios de imprenta y notificaciones.

Cometidos sustantivos con actividad prestacional fuera del ámbito de la Administración Central:

- Efectuar la recaudación de tributos y sanciones de competencia de la entidad, así como las actividades relacionadas con la misma.

Cometidos no sustantivos con actividad prestacional fuera del ámbito de la Administración Central:

- Efectuar los servicios de mantenimiento necesarios para la entidad.

3.5.1.3 – Estructura Organizativa

La Dirección General Impositiva es una Unidad Ejecutora dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.

Tiene como órgano principal a la Dirección General, integrada por el Director General y el sub Director General.

3.5.1.4 – Relevamiento en la Dirección General Impositiva

Para llevar a cabo el relevamiento de la aplicación de los Compromisos de Gestión en la Dirección General Impositiva se entrevistó a las Contadoras Cristina Regusci y Pilar Torrado, que integran la Asesoría de Planificación, Organización y Control (APOC). Esta unidad depende de la Dirección General como un Staff que la asesora.

Tiene como cometido principal asesorar en la formulación de la planificación estratégica y operativa y en los Compromisos de Gestión de la DGI y hacer seguimiento de esa planificación.

La Asesoría se organiza de la siguiente manera: un Coordinador General (Laura Arzuaga) y un Coordinador de Organización que es Pilar Torrado, quien también termina participando en la planificación en conjunto con Cristina Regusci, formando un grupo de trabajo con otras 3 personas.

Esto es así a partir del Decreto Nro.166 del año 2005, que reglamenta la Ley Nro. 17.706 del 2003 para mejora de la gestión de la DGI. Este decreto establece la obligatoriedad de un plan de reestructura con planes operativos anuales (POA), Compromisos de Gestión y distintos instrumentos de planificación, tomando como marco de referencia los planes estratégicos quinquenales, los cuales coinciden con los períodos de gobierno (el plan estratégico actual va hasta el año 2014).

A cambio del cumplimiento de las metas establecidas en el POA, el MEF se compromete a otorgar mayores recursos a la DGI.

Es por este Decreto que se firma el primer Compromiso de Gestión de la DGI con el MEF en el año 2005, como forma de medir el cumplimiento de la mejora a la que la DGI se compromete año a año. Este primer compromiso (2005 – 2006) fue con metas plurianuales, pero los siguientes se realizaron con metas anuales ligados al Plan Operativo Anual.

Los Compromisos de Gestión implican un cambio importante en la Administración Pública.

1. ¿Qué se entiende en la DGI por Compromisos de Gestión?

El Compromiso de Gestión abarca los principales acuerdos que se realizan entre DGI y el Ministerio de Economía, tomando en cuenta los puntos que son de mayor interés para el Ministerio.

2. ¿Cómo es el proceso de planificación en la DGI? ¿Cómo se fijan las metas y planes operativos?

La DGI es un inciso del MEF y como tal implica la administración por objetivos.

El ciclo de planificación comienza por la planificación estratégica a cinco años. La misma se lleva a cabo a nivel de la Dirección General y luego se abre a los distintos servicios sustantivos.

Dentro de la planificación de la DGI tenemos los objetivos estratégicos, que básicamente son cinco, los grandes proyectos, que se alinean con los objetivos estratégicos, y las metas de los servicios sustantivos, cuyos indicadores son la recaudación, indicadores de control tributario, las actuaciones de fiscalización, etc.

Para la planificación anual se toman en cuenta el plan estratégico así como también los proyectos en curso de los planes actuales que tienen impacto al año siguiente, las iniciativas que el Director dejó de lado en años anteriores porque no se podían llevar a cabo, todas las ideas que tanto a nivel de la Dirección General como a nivel de los distintos encargados se propongan hacer para el año y todas aquellas contingencias no previstas del contexto. Se proponen iniciativas a través del equipo de Dirección y se coordina con la Dirección General, lo cual puede llevar alrededor de 2 meses.

A partir de esa planificación, el MEF y la DGI negocian las metas anuales que integran el POA y, a partir de esas metas, surgen los Compromisos de Gestión como herramienta para concretarlas. En definitiva los compromisos son un instrumento para lograr el POA.

Si bien el cumplimiento o no de estos compromisos afecta directamente a la Alta Dirección, los mismos van descendiendo por la organización, es decir se comunican a cada uno de los servicios o áreas de trabajo, para que en función de los mismos, cada área elabore sus metas grupales. Cada grupo tiene su meta y establecerá las actividades y objetivos necesarios para alcanzarlas, así como

también los indicadores de los mismos. Las metas se desprenden del compromiso, pero los objetivos que se establecen para alcanzarlas se establecen a nivel de grupo y el cumplimiento o no de estos constituirá la parte de remuneración variable de los funcionarios.

Todo esto se solicita lo realicen en un formato estandarizado, el cual tiene previsto los objetivos, actividades, indicadores, con un amplio nivel de detalle. APOC realiza una consolidación de todas las iniciativas comunicándose con las áreas con el fin de interpretarlas y precisarlas mejor. Finalmente las mismas se integran al “plan total” (POA), constituyendo las líneas de acción a seguir para alcanzar el compromiso, y se elaboran los anexos del POA, los cuales abarcan las metas grupales, objetivos, actividades y lo que tiene relación con los indicadores cuantitativos para los servicios sustantivos.

La coordinación de las metas se hace a nivel de Dirección y, una vez que se definen, APOC formaliza el Compromiso de Gestión. En este proceso APOC propone al Director cuales metas considera viables y cuales no, debido a que algunas pueden ser excesivamente complejas. Asimismo en las metas se establecen todas las salvaguardas necesarias, a modo de definir todos los acontecimientos posibles ajenos a la gestión de la DGI.

EL POA contiene gran cantidad de iniciativas y de indicadores, tanto de los grandes proyectos como los indicadores cuantitativos de las metas, en cambio el Compromiso de Gestión no contiene más de dieciséis puntos, que son los que más importan al MEF y donde siempre el primero es la recaudación.

3. ¿Cómo se integran los Compromisos de Gestión al ciclo de gestión de la DGI?

Se establece el plan estratégico, el plan operativo anual y luego el Compromiso de Gestión.

El Compromiso de Gestión de cada año surge del POA y de iniciativas que puede proponer el propio MEF. Pero el POA es muy dinámico por lo que si bien se parte de un plan inicial, al hacer el seguimiento que se hace todos los meses, puede surgir la necesidad de actualizar el mismo, pudiéndose agregar, quitar, sustituir o modificar alguna actividad. El Compromiso de Gestión surge del POA, pero también puede modificar el POA.

A partir de los grandes proyectos y metas del POA, las distintas gerencias de área establecen sus metas grupales para lograr cumplir con los objetivos del compromiso, y es en función de estas que se establece la parte de remuneración variable de los funcionarios, la cual puede llegar al 15% de lo recibido. Las metas deben ser exigentes y se establecen con el objetivo de obtener un plus de trabajo por parte del funcionario, siendo un incentivo muy importante sobre los objetivos.

4. ¿Los Compromisos de Gestión operan a todo nivel o abarcan sólo a algunas actividades y personas?

En el Compromiso de Gestión participan dos partes: el MEF y la DGI y se firma a alto nivel.

En la fijación de las metas participa solo la Dirección de la DGI. APOC formaliza las metas y asesora a los directivos, pero las decisiones las toma la Dirección.

Únicamente participan los niveles gerenciales y su prima o recompensa está asociada al cumplimiento de las metas del compromiso. El resto de los funcionarios sólo participa en el cumplimiento o no de las metas grupales, las cuales se fijan en función del plan operativo anual y del Compromiso de Gestión, y constituirá su parte de remuneración variable.

Si la meta de recaudación no se cumple, la Dirección no cobra, aunque se hayan cumplido todas las demás metas, ya que la dirección va en un 100% respecto a esta meta. A nivel de los encargados de departamento o sección se establecen porcentajes que pueden ir entre un 40% y un 20%.

Por ahora el resto de los funcionarios no participa de las metas del compromiso, sino que los mismos están influidos por sus metas grupales, para las cuales se establecen distintos niveles de cumplimiento reflejándose en distintos niveles de remuneración variable. Sin embargo la participación de todos los funcionarios en las metas de los Compromisos de Gestión es algo que el Ministerio quiere incorporar.

5. ¿Cómo inciden los Compromisos de Gestión en el logro de resultados?

Inciden, porque son los proyectos que se quieren promover, que se quieren implantar, y más aún en el caso de la recaudación que es el producto consolidado

de la DGI, que es su misión. Se entiende que es una muy buena herramienta para lograr resultados. Ha sido muy importante para lograr los objetivos de alto nivel.

6. ¿Cómo se evalúa la obtención de los mismos o el no alcance de las metas fijadas?

APOC realiza un informe de seguimiento del Compromiso de Gestión de acuerdo a lo que está establecido en los indicadores como fuente de verificación.

Eventualmente se ha necesitado contar con informes de terceros, por ejemplo, un Compromiso de Gestión en el que se establecía como meta lograr una campaña de asistencia de calidad, fue un caso muy discutido porque se generaron dudas respecto a su cumplimiento. Asimismo APOC realiza informes mensuales respecto a los grandes proyectos de la planificación, y si hay alguno incluido en el Compromiso de Gestión, se pone la fuente de verificación como forma de confirmar el cumplimiento.

En el caso de los Compromisos de Gestión, se cumplen o no se cumplen, tomando en cuenta el reglamento interno de Compromisos de Gestión, pero puede existir alguna salvaguarda que amortigüe ese incumplimiento. En cambio, para las metas grupales existen funciones de pago en función del grado de cumplimiento de las metas.

En el último Compromiso de Gestión (año 2010), para el caso de la meta de recaudación, sí se establecieron distintos niveles pago en función de su cumplimiento, lo cual fue posible debido al grado de detalle con el que se

estableció la meta. Esto ocurrió porque, en el período 2007, sucedió que, si bien en valor absoluto se recaudo más de lo previsto, en términos del compromiso no se cumplió la meta, ya que el PBI había crecido mucho respecto al año anterior y era un compromiso muy exigente. Hubo una discusión importante al respecto y finalmente, el MEF estableció, que a pesar de que no estaba previsto en las normas del compromiso, se iba a cobrar la mitad del incentivo. Esa fue una medida transitoria que luego se maneja dejándola como regla general.

7. ¿Existe algún tipo de seguimiento del grado de avance de los Compromisos de Gestión?

En el reglamento interno están establecidas reuniones de seguimiento con el MEF, de las que no participa APOC, sino el Director de la DGI.

8. ¿Existe algún sistema que permita gestionarlos? ¿Cómo funciona?

El sistema de información que se utiliza para el monitoreo de los indicadores es un software adquirido a terceros montado sobre un cuadro de mando integral, el que consiste exclusivamente en un mapa de indicadores. Lo que APOC realiza es incorporar los indicadores de la planificación, entre los cuales se encuentran los del Compromiso de Gestión, y los propios sistemas de la DGI vuelcan la información a ese software, obteniéndose así los resultados al final de cada mes.

En algunos casos la información no se tiene en forma automática y se debe ingresar manualmente. Este seguimiento se realiza para los indicadores cuantitativos.

Para los indicadores de los proyectos, en cambio, se realiza un seguimiento desde APOC, analizando en qué estado están los mismos, qué dificultades tienen, qué se propone hacer. Por ahora esta evaluación se realiza únicamente al final de cada mes y no sobre el grado de avance.

Entonces, el seguimiento de los indicadores cuantitativos es a través del sistema de software, y el de los proyectos a través de los informes de APOC.

Por ahora la parte de grandes proyectos no está integrada al cuadro de mando integral, pero se procura que la misma sea incorporada en los próximos meses.

9. ¿Existen evaluaciones de los resultados obtenidos por DGI a partir de la aplicación de los Compromisos de Gestión?

Existen evaluaciones de la DGI en términos generales por la mejora de la gestión global de la institución, por la mejora de la eficiencia, no específicamente por la aplicación de Compromisos de Gestión. La evaluación se realiza a través de distintos indicadores que se manejan en la DGI y sus resultados se publican en la web. No existe a nivel externo ninguna otra evaluación.

DGI, como organismo de la Administración Central eleva informes a la SEV (Sistema de Evaluación Pública) que maneja la OPP, ahora denominada AGEV. Constituye un informe de gestión en el que normalmente se indica el incremento de la gestión y la performance de cada uno de los indicadores con respecto a lo que se esperaba para el año.

10. ¿Si DGI aplicaba Compromisos de Gestión desde el año 2005, en qué cambia el Decreto Nro. 526/009 del 19 de noviembre del 2009 que reglamenta los Compromisos de Gestión?

Este nuevo Decreto del año 2009 no está operativo en DGI aún, por lo cual se siguen aplicando los Compromisos de Gestión de la misma manera que se venía haciendo desde el 2005.

Se le ha consultado a la DGI únicamente sobre su experiencia en Compromisos de Gestión como organismo, pero por el momento este Decreto no la afecta.

11. ¿Qué opinión les merece el mencionado Decreto?

La DGI no posee mayor conocimiento del mismo más que las consultas que en su momento le fueron realizadas.

12. ¿Qué vínculo mantiene con la CRCG?

No poseen esta información.

13. ¿Considera importante a los Compromisos de Gestión? ¿Qué han aportado a la DGI?

Efectivamente, se destaca la importancia de los compromisos en la consecución de varios objetivos de la Dirección. Se considera que son un instrumento de comunicación útil y promueven el trabajo en equipo. También son fuente de mayores ingresos para la DGI, la cual los necesita especialmente para financiar la

gran inversión en tecnología que debe afrontar a raíz de futuros proyectos, en particular la implantación de la factura electrónica, mejorar el enfoque de “e-government” y ampliar la fiscalización internacional.

14. ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de su aplicación?

Como ventaja se destaca el hecho de que ayudan a lograr una gestión por objetivos medible. Sirven para focalizar en las tareas importantes, logran que los miembros se comprometan y rindan cuentas.

Si bien no se destaca ninguna desventaja importante, se entiende que para que funcionen eficientemente necesitan ser complementados con evaluaciones del desempeño individual. A su vez se ve afectada su eficacia por la falta de autonomía que tiene la institución respecto a la Administración Central. También existen algunas resistencias, principalmente por parte del sindicato de funcionarios, que rechazan adherirse a los Compromisos de Gestión que afectan al nivel jerárquico. Sin embargo, durante la implementación de los compromisos, se informó en cada área y se le dio participación a los sindicatos, negociando primas y metas grupales.

15. ¿Cómo influyen en la gente? (contribuyentes, usuarios, empleados, ciudadanía en general)

Respecto al contribuyente, la aplicación de esta herramienta, en conjunción con otras, ha logrado una mayor “transparentización” de la administración. También ha servido de apoyo para otros proyectos como ser la implementación de la “DJ

sombra” de IRPF, la carta de derechos del contribuyente, diversas campañas e información, principalmente por Internet, etc.

En lo relativo a los funcionarios, los Compromisos de Gestión generan la necesidad de “comunicar mejor hacia abajo”, o sea, de que tomen real conocimiento de las metas más generales que tiene la institución. Esto implica hacer comprender al funcionariado que no se trata de una partida adicional al sueldo, sino que responde a un mejor trabajo y al cumplimiento de dichas metas (que siempre se suelen cumplir).

16. ¿Qué se requiere para poder aplicar Compromisos de Gestión?

Es condición fundamental que los mismos estén insertos en la planificación de la gestión y que persigan un objetivo relativo a ella.

Como contra-ejemplo se puede citar la colocación de puestos de atención en el edificio de DGI o la adquisición de determinada tecnología sin razón ni uso para la misma.

3.5.2 – Dirección Nacional de Aduanas



3.5.2.1 – Misión

La misión de la Dirección Nacional de Aduanas (unidad ejecutora del MEF) es velar por la seguridad de la sociedad uruguaya y apoyar el desarrollo económico de nuestro país, a través del control de las mercaderías que cruzan nuestras fronteras aduaneras.

Para esto:

- Se realiza una fiscalización eficiente evitando amenazas a la población.
- Se facilita el comercio exterior y la circulación de pasajeros impulsando la competitividad internacional del país.

3.5.2.2 – Cometidos

La Dirección Nacional de Aduanas ejerce sus funciones, conforme al régimen jurídico establecido por las disposiciones del Código Aduanero Uruguayo, la legislación tributaria aduanera, los aranceles de importación y exportación y los reglamentos administrativos del Servicio. En tal sentido, constituyen funciones de la DNA:

- Verificar y controlar las distintas operaciones aduaneras de embarque, desembarque y despacho de mercaderías, emitir criterios obligatorios de clasificación para la aplicación de la nomenclatura arancelaria recaudando los tributos correspondientes, y relevar, sin perjuicio de otras competencias, los respectivos datos para el logro de las estadísticas del comercio exterior.
- Hacer cumplir las obligaciones convencionales que resulten de los tratados internacionales suscritos por el país en materia aduanera.
- Ejercer, con los medios de vigilancia, prevención y represión a su cargo, la fiscalización de la entrada, salida, tránsito y almacenamiento de mercaderías en su territorio, a fin de evitar y reprimir la comisión de ilícitos aduaneros.

Asimismo, en cumplimiento de sus servicios, constituyen competencias de la DNA:

- Organizar, dirigir y controlar los servicios de todas las dependencias aduaneras del país.
- Aprovechar u observar los estados demostrativos de las mercaderías libres o con menores derechos condicionales, y resolver en todos los casos en que se solicite el retorno de mercaderías.
- Llevar el estado general, por rubro, de las rentas que recauden las dependencias de su dirección y controlar la rendición de cuentas de

recaudación y gastos que periódicamente le eleven las mismas para su aprobación, así como también la vigencia de la ejecución presupuestal.

- Coordinar el servicio de vigilancia aduanera, para la prevención y represión del contrabando.
- Habilitar lugares para realizar operaciones aduaneras.
- Recabar de cualquier organismo público o persona privada las informaciones necesarias y practicar las investigaciones pertinentes para la determinación de los valores de las mercaderías nacionales o extranjeras.
- Autorizar, una vez cumplidos todos los requisitos exigidos por las normas vigentes, el desaduanamiento de las mercaderías.
- Autorizar y reglamentar la asignación de viáticos a funcionarios de las dependencias aduaneras que deban trasladarse a cumplir sus cometidos fuera de sus lugares de trabajo, los que serán de cargo en su totalidad de los usuarios solicitantes.

Cabe mencionar que en el año 2007 se inició un programa de modernización de la Dirección Nacional de Aduanas con el apoyo económico del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo del programa es apoyar la modernización de la Aduana del Uruguay a fin de mejorar la eficiencia y calidad de sus funciones primordiales como ente fiscalizador y facilitador en la dinámica del comercio internacional.

Los objetivos específicos son:

- Lograr un cambio institucional dentro de la DNA que incorpore funciones de facilitación y promoción del comercio.
- Dotar a la DNA de las herramientas tecnológicas y de infraestructura necesarias para que cumpla las nuevas funciones asignadas como ente facilitador del comercio.
- Identificar y diseñar los distintos tipos de normas que la Aduana requiere en su nuevo rol.

El programa se estructura en base a los siguientes componentes:

- Fortalecimiento de los procesos de control mediante el análisis inteligente del riesgo.
- Apoyo al objetivo de la eficiencia en las transacciones comerciales.
- Fortalecimiento institucional de la DNA.

3.5.2.4 – Visión 2020

La visión de la DNA al 2020 es:

- Ser reconocida internacionalmente como una aduana modelo.
- Liderar la comunidad de comercio exterior del país dentro de las áreas de actividad de la DNA.
- Como aduaneros, ser servidores públicos profesionales y eficientes en el cumplimiento de su tarea, íntegros e intransigentes con la corrupción.
- Ser vistos por la sociedad y la comunidad del comercio exterior como una organización predecible, con autonomía técnica y al servicio del país.

3.5.2.5 – Relevamiento en la Dirección Nacional de Aduanas

Para relevar la aplicación de los Compromisos de Gestión en la Dirección Nacional de Aduanas se entrevistó al Lic. en Administración Fernando Wins y la Ingeniera Lorena Veiga que integran la Unidad de Planificación Estratégica.

1. ¿Qué se entiende en la DNA por Compromisos de Gestión?

Actualmente en la DNA no se aplican Compromisos de Gestión. Lo que existe es un sistema de incentivos a la fiscalización, el mismo funciona a partir de un fondo que se genera con las infracciones (aplicadas por vía administrativa) y

reliquidaciones de tributos. Dicho fondo se distribuye únicamente entre los inspectores.

A partir de la Ley de Presupuesto Nacional 2010 – 2014 se prevé un cambio y se crea un Fondo por Mejor Desempeño con el producido de las multas por la comisión de todo tipo de infracción aduanera, para compensaciones especiales de los recursos humanos de la Dirección Nacional de Aduanas. A los efectos de su distribución se tendrán en cuenta el cumplimiento de metas de desempeño personales, grupales e institucionales así como la participación del funcionario en la constatación de infracciones aduaneras. Este sistema se espera que entre en vigencia a partir del 2012.

Este nuevo sistema tampoco establece un Compromiso de Gestión propiamente dicho, ya que no surge como un acuerdo de voluntades sino que surge como una decisión del poder ejecutivo y es establecido por ley, al igual que lo fue el régimen anterior. De todos modos, en este nuevo sistema, se le va a dar participación a los funcionarios.

2. ¿Cómo es el ciclo de planificación en la DNA? ¿Cómo se fijan las metas y planes operativos?

Como parte de las primeras acciones realizadas en el proceso de Planificación Estratégica, se realiza, por parte de los consultores externos en Planificación Estratégica, un diagnóstico preliminar de la organización obteniendo un análisis de las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. A partir de

este análisis y de múltiples diagnósticos realizados por otros organismos y unidades, se comienza a construir el Plan Estratégico 2010-2020 para la Dirección Nacional de Aduanas.

Durante esta Planificación Estratégica, se trabajó en un proceso participativo, involucrando a más de 250 funcionarios (de los 1.112 que actualmente trabajan en la DNA) a través de trece talleres realizados entre junio y noviembre de 2010 y conformando distintos equipos de trabajo.

En diciembre de 2010 se realizó el lanzamiento del Plan Estratégico ante autoridades nacionales y funcionarios, y posteriormente se colgó en la página web.

3. ¿Cómo recoge la DNA el Decreto Nro. 526/009?

No está previsto, no se tiene conocimiento de este Decreto.

4. ¿Cómo se vincula con la CRCG?

No se encuentran en conocimiento de dicha comisión.

5. Respecto al nuevo sistema: ¿cómo funcionaría el mismo?

Se están realizando gestiones para contratar una empresa consultora privada que, a partir de la misión, visión, objetivos estratégicos y metas definidos, va a elaborar indicadores de desempeño grupal e individual y a establecer la forma en que los mismos van a ser medidos. Asimismo se adquirió una herramienta informática de

gestión (O3), en la cual se van a cargar los indicadores de desempeño de acuerdo al tipo de tareas para que la medición sea totalmente impersonal. Se pretende que la evaluación sea objetiva, automatizada y transparente, evitando la valoración subjetiva de alguna autoridad. Este sistema, a diferencia del que se encuentra vigente, va a involucrar a la totalidad de funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas, en función de cómo desempeñan sus tareas y no por la tarea que realicen (no se limita a fiscalización).

6. ¿Cuáles fueron las razones que motivaron la adopción del nuevo sistema?

El nuevo sistema se concibió con la finalidad de promover determinados comportamientos en la totalidad de funcionarios, a fin de encausar su accionar hacia la concreción de ciertos objetivos y metas. De esta forma se logra, por un lado, ser más equitativos respecto a las compensaciones por realizar bien el trabajo (con el sistema actual sólo se beneficia a los inspectores), y por el otro, enfocar a los funcionarios hacia la misión y visión de la organización, contribuyendo a que la Dirección Nacional de Aduanas cumpla con sus objetivos estratégicos de forma más eficiente y eficaz.

7. ¿Quién determina y controla el nuevo sistema? ¿Cómo se mide y evalúa?

Si bien aún el sistema no está funcionando, se espera que la Unidad de Planificación Estratégica se encuentre a cargo del control del mismo. Los

indicadores de desempeño van a ser determinados entre el representante de la empresa consultora y el representante de la DNA. Una vez determinados los indicadores de desempeño se cargan al sistema O3, se ingresan los datos correspondientes, el sistema procesa los mismos y determina el cumplimiento o no de las meta.

8. ¿Cómo se integraría el nuevo sistema con el ciclo de gestión en la Aduana?

Forma parte del plan estratégico de la DNA, el cual a través del cumplimiento de 22 objetivos estratégicos, pretende materializar la visión de la misma al 2020. Se busca cambiar la cultura de la organización y alinearla con el nuevo plan.

9. ¿El nuevo sistema operaría a todo nivel o abarca sólo a algunas actividades y personas?

Abarca a todos los funcionarios, siendo esta una de las principales diferencias respecto al sistema vigente, el cual beneficia únicamente a los inspectores que constituyen el 10% de los funcionarios.

10. ¿Está previsto que los funcionarios tengan algún nivel de participación en el desarrollo del nuevo sistema?

Si bien esta planeado darle participación a los funcionarios, al momento no se encuentra definido el nivel de participación que los mismos van a tener ni como la misma va llevarse a cabo.

De todos modos, se los trata de mantener informados, ya sea a través de la Dirección como a través del sindicato (AFA).

11. ¿Qué problemas supone su aplicación?

La resistencia (y sus posibles consecuencias) de los empleados que hoy se benefician con el actual sistema, estos son los inspectores que van a ver sensiblemente disminuidos sus ingresos. A modo de ejemplo, puede decirse que lo que hoy se divide entre 100 habrá que dividirlo entre 1000.

12. ¿Qué ocurre si no se cumplen con las metas establecidas?

Los funcionarios implicados no van a poder acceder al 100% de los beneficios y el plan estratégico de la DNA se puede ver comprometido.

3.5.3 – Banco Central del Uruguay



3.5.3.1 – Misión

El BCU fue creado en 1967 por el artículo 196 de la Constitución de la República. Es un Ente Autónomo, dotado de autonomía técnica, administrativa y financiera en los términos de la Constitución de la República y de la Carta Orgánica.

Tiene por misión mantener la estabilidad de la moneda y la visión es hacerlo de la forma más eficiente y eficaz posible.

El Banco se encuentra abocado a la promoción de una serie de mejoras sustantivas en el sistema de pagos. Promueve la introducción de procedimientos automatizados ágiles y eficientes. Al mismo tiempo, establece los parámetros de seguridad y garantías del sistema.

3.5.3.2 – Cometidos

El BCU tiene como finalidades primordiales:

- La estabilidad de precios que contribuya con los objetivos de crecimiento y empleo, lo que implica generar las condiciones para que la inflación se mantenga dentro del rango objetivo establecido por el Gobierno. Para lograrlo, la institución debe preservar el valor de la moneda, que se mide a través de la capacidad de compra del peso uruguayo.
- La regulación del funcionamiento y la supervisión del sistema de pagos y del sistema financiero, promoviendo su solidez, solvencia, eficiencia y desarrollo. Para ello la Superintendencia de Servicios Financieros tiene a su cargo la supervisión y regulación del sistema financiero, así como la responsabilidad de divulgar información financiera de las entidades controladas.

El Banco está facultado para realizar todos los actos jurídicos y contraer todas las obligaciones conducentes al cumplimiento de los cometidos que le asignan la Constitución de la República y la ley.

La representación del Banco y del Directorio estará confiada al Presidente, asistido del Secretario General.

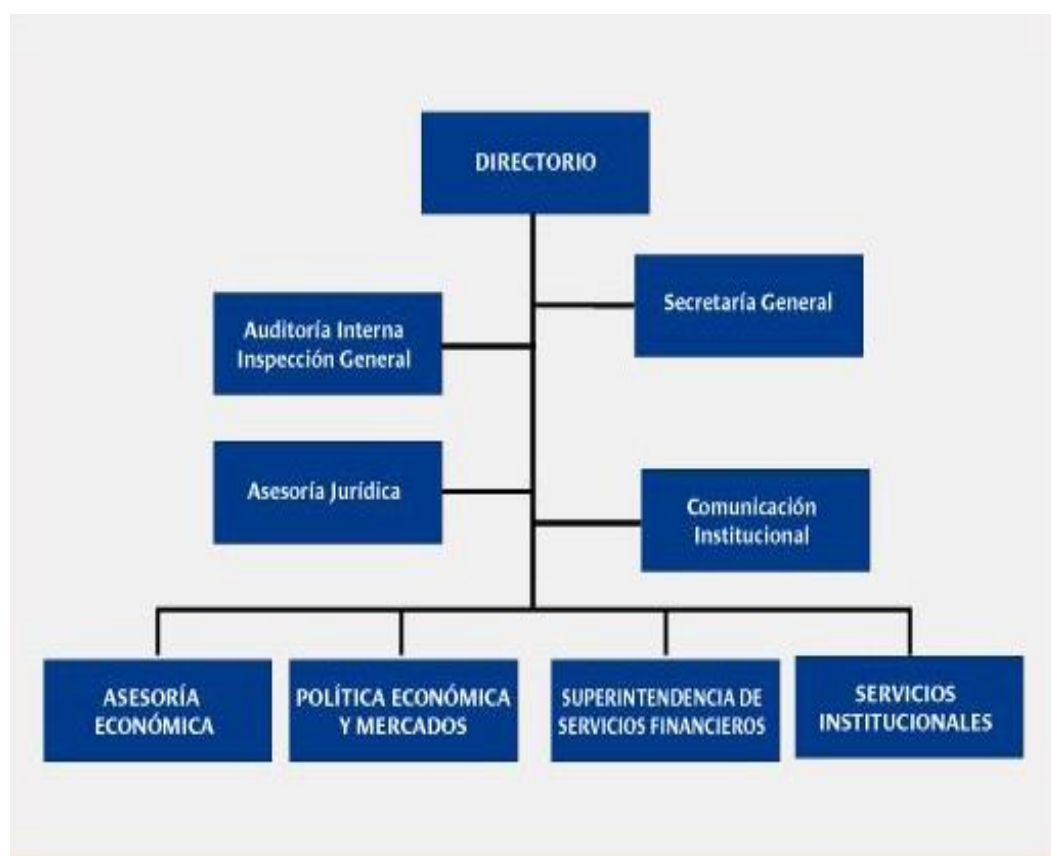
Todas las obligaciones del Banco gozarán de la garantía del Estado. El Banco estará exento de toda clase de tributos nacionales, aún de aquellos previstos en leyes especiales, exceptuadas las contribuciones de seguridad social.

3.5.3.3 – Estructura Organizativa

Miembros del Directorio:

- Ec. Mario Bergara – Presidente.
- Dr. Jorge Gamarra – Vicepresidente.
- Ec. Washington Ribeiro – Director.

El Directorio está integrado por tres miembros designados conforme al artículo 187 de la Constitución de la República, entre ciudadanos que, por sus antecedentes personales y profesionales y conocimiento de la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño.



Fuente: <http://www.bcu.gub.uy>

3.5.3.4 – Relevamiento en el Banco Central del Uruguay

Se entrevistó a la Cra. Alicia González que ocupa el cargo de Analista 1 en la Secretaría General.

1. ¿Qué se entiende en el BCU por Compromisos de Gestión?

En el BCU no se habla de Compromisos de Gestión sino de Metas de Mejora, las cuales surgen como acuerdos entre las Dirección, con el apoyo del área de Desarrollo Estratégico, y las distintas áreas.

Dentro de lo que son las metas estratégicas del Banco, cada área tiene distintas metas a corto plazo (menores a 1 año), llamadas Metas de Mejora, que pueden ser desde la elaboración de un procedimiento para fijar controles, la redefinición de un trámite, hasta el control de la inflación, siendo esta última una meta general que abarca a todas las áreas de la organización.

Las Metas de Mejora vinculadas a la inflación son las más importantes y generalmente se repiten año a año, aunque depende de los factores críticos del contexto. Las mismas surgen de reuniones llevadas a cabo entre el BCU y el MEF.

2. ¿Cómo es el proceso de planificación en el BCU? ¿Cómo se fijan las metas y planes operativos?

Existe un Comité de Planificación Estratégica que tiene como cometido la elaboración del plan estratégico. Se elabora un plan a 5 años, dentro del cual se fijan las metas estratégicas y, a partir de estas, se establecen las metas operativas. Estas últimas son elaboradas por cada una de las áreas en coordinación con el área de Desarrollo Estratégico.

El plan operativo anual es la consolidación de todas las metas del Banco con sus respectivos plazos. Dentro de las metas, hay un conjunto que se clasifica en Metas de Mejora, las cuales, en la medida que se alcanzan, están vinculadas al cobro de un incentivo.

En el proceso de planificación también se definen y fijan los indicadores para las distintas metas. Cada meta tiene un conjunto de indicadores asociados que evidencian si se ha cumplido o no la meta. Los mismos también son definidos en conjunto entre el área de Desarrollo Estratégico y el área involucrada.

3. ¿Cómo se integrarían las Metas de Mejora con el ciclo de gestión en el BCU?

Una vez establecido el plan estratégico se elabora el plan operativo anual, en el cual se plasman todas las metas del Banco, y, dentro de estas, se encuentran las Metas de Mejora, las cuales, en la medida que se alcanzan, están vinculadas al cobro de un incentivo. Hay Metas de Mejora generales, transversales (involucran a más de un área) y otras específicas de las áreas, firmándose lo que se llama "compromisos de entendimiento" entre áreas para el establecimiento de las Metas de Mejora de carácter general o transversal. Según el porcentaje en que cada área contribuya a esa meta será el retorno en función del grado de cumplimiento.

4. ¿Cómo funcionan las Metas de Mejora? ¿Cuál es el mecanismo?

La fijación de las Metas de Mejora de cada área depende del "estilo" de cada una de ellas, pero generalmente se hace con la participación de todo el personal.

El área de Desarrollo Estratégico se encarga de homogenizar la enunciación de metas, a modo de contar con información estandarizada para elevar al Comité de Planificación.

La meta puede cumplirse totalmente o parcialmente y de ello dependerá el monto de incentivo a cobrar. En el caso que se cumplan parcialmente, corresponde el pago de un determinado porcentaje del incentivo, dependiendo de la proporción de dicho cumplimiento. Por ejemplo si una meta tiene 4 indicadores cumplirla parcialmente sería alcanzar 3. Si la meta no se cumple, no se cobra nada.

OPP supervisa el cumplimiento de las Metas de Mejora y autoriza los fondos para el pago de incentivos cuando corresponda. Dichos fondos los maneja internamente el BCU, pero no se puede utilizar sin antes haber hecho el trámite correspondiente, ya que de lo contrario el BCU puede ser observado por el Tribunal de Cuentas.

Queda evidenciado entonces que este mecanismo es asimilable a los Compromisos de Gestión.

5. ¿Por qué el BCU adopta Metas de Mejora?

Este sistema de gestión se viene aplicando desde hace aproximadamente 4 años. El sistema utilizado anteriormente era poco orgánico, se establecían metas que no eran tan detalladas ni abarcaban a todo el Banco.

En el BCU el Departamento del Tesoro (dependiente de la unidad organizativa Política Económica y de Mercados) está certificada en calidad y se estaba desarrollando incipientemente procesos de calidad en otras áreas. Todos los sistemas de calidad evolucionan tendiendo a mejorar la planificación, porque es la

que finalmente lleva a un uso más eficiente de los recursos que siempre son escasos.

El cambio de sistema surge a raíz de la preocupación de mejorar la gestión del Banco.

6. ¿Existe algún sistema que permita gestionarlas? ¿Cómo funciona?

Las mismas se manejan a través de planillas Excel, a partir de las cuales trimestral o cuatrimestralmente se deben rendir cuentas sobre el grado de avance en función de las etapas definidas en la planificación. Es una especie de CMI, pero sin llegar a ser un CMI propiamente dicho.

7. ¿Existe algún tipo de seguimiento del grado de avance en el cumplimiento de las Metas?

El seguimiento de las metas, a través del logro de los indicadores, está a cargo del área de Desarrollo Estratégico y todo el proceso, a su vez, es supervisado por OPP.

El área de Desarrollo Estratégico envía formularios estandarizados, en los cuales se establece la información mínima y obligatoria que se requiere. Existe un plazo para que cada área presente su información, luego de vencido el mismo esta área compila la información de todo el Banco, la sistematiza y eleva el resultado a los Directores. Sin embargo estos plazos no son estáticos, ya que si no se logran avances puede pedirse que se reporte más seguido a modo de obtener un mayor

control. La información elevada es acompañada de las opiniones del área sobre las razones de cada grado de avance.

8. ¿Cómo se evalúa la obtención de las mismas o el no alcance las metas fijadas?

Cada área puede alterar la información que se brinda a lo largo del año respecto a un mayor o menor cumplimiento, pero lo importante es que a fin de año se cumpla la meta, para lo cual se deben presentar evidencias, de lo contrario se debe asumir la responsabilidad por publicitar algo que no se cumplió.

9. ¿Las Metas de Mejora operan a todo nivel o abarcan sólo a algunas actividades y personas?

Como se menciono anteriormente, las Metas de Mejora pueden ser generales, transversales o específicas de cada área, por lo tanto abarcan a toda la organización.

Considera que el nivel de participación de los funcionarios en las Metas de Mejora depende de cómo estén definidos los indicadores. Por ejemplo, para cumplir la meta de la estabilidad de la moneda (que es la razón de ser del Banco), participan todos los funcionarios, porque aunque no lo hagan en forma directa, lo hacen en forma indirecta, ya que si quien tiene que hacer los planes de desarrollo de la política monetaria no puede tener computadores porque el área que compra no las compró o porque el área que programa las aplicaciones no cumplió con su

trabajo, no va a tener los computadores en el momento oportuno y no va a poder hacer su estudio sobre la inflación.

Es decir, todos los funcionarios contribuyen en mayor o menor medida al cumplimiento de las Metas de Mejora.

10. ¿Cómo recoge el BCU el Decreto Nro. 526/009?

No está previsto, no se tiene conocimiento de este Decreto.

11. ¿Cómo se vincula con la CRCG?

No se encuentran en conocimiento de dicha comisión.

12. ¿Considera importante a las Metas de Mejora? ¿Qué han aportado al BCU?

Este sistema genera motivación y cultura organizacional homogénea que permite alinear los objetivos institucionales a fin de cumplir las metas marcadas, que son la base del plan a 5 años. El mayor aporte es la armonización de las metas de las diversas áreas.

13. ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de su aplicación?

Al igual que los Compromisos de Gestión, este sistema es una herramienta, no es un fin en sí mismo.

Por un lado, permite tener conocimiento respecto al camino que se está transitando, los plazos, cuándo se están alcanzando los objetivos establecidos y cuándo se deben reprogramar los mismos.

Pero, a su vez, tiene otras ventajas, por ejemplo en el caso de las metas generales, lleva a que todos los funcionarios cooperen por un bien común, lo cual, como se hizo referencia, genera un efecto positivo sobre la cultura de la institución. A través del uso de esta herramienta se busca alinear a los funcionarios en torno a un objetivo común, porque de lo contrario, cada área puede tener sus objetivos muy claros pero a su vez pueden ser muy disímiles entre sí, a razón de que el BCU controla bancos, AFAPs, casas de cambio, etc.

No menciona ninguna desventaja respecto al nuevo sistema.

14. ¿Se generó algún tipo de resistencia a consecuencia del cambio?

Todo cambio genera resistencia. En este caso, como el sistema homogeniza la información y la vuelve más transparente, se genera una resistencia natural a consecuencia del mayor conocimiento y control que se posee sobre la gestión de los funcionarios.

Asimismo, el entrenamiento necesario, las necesidades de planificación y la dificultad en la construcción de indicadores adecuados, generan también resistencia.

Cabe destacar que existe una comisión en la cual participa personal del Banco y representantes del sindicato (AEBU), mediante la cual se tienen los intercambios con la administración, pero no únicamente por las Metas de Mejora, sino por todos los temas relativos al Banco.

15. ¿Qué se requiere para aplicar Metas de Mejora?

Dentro de la planificación, cada una de las áreas debe declarar lo que necesita para poder cumplir con las metas definidas y, en caso de requerir de la participación de otra área, se deberán firmar los compromisos de entendimiento, de modo de que si no logra cumplir con la meta fijada no traslade la responsabilidad a la otra área.

3.5.4 – Administración Nacional de Correos

3.5.4.1 – Misión



La Administración Nacional de Correos es una Empresa con 180 años de existencia en el mercado que está dedicada a la recepción, procesamiento y distribución de correspondencia, en todo el territorio nacional, así como a nivel internacional. La comunicación entre las personas es por tanto su cometido fundamental. La empresa brinda este servicio de cara a los nuevos avances y

transformaciones tecnológicas en el mundo de las comunicaciones, independientemente de cuál sea su soporte (físico, electrónico o informático).

El marco normativo que rige al Servicio Postal, así como a su estructura orgánica y funcional, son la legislación internacional y nacional vigente a la fecha, así como convenios bilaterales y multilaterales.

La naturaleza jurídica de la empresa es la de un Servicio Descentralizado de naturaleza comercial, sujeta a la tutela del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura.

Su misión es ser un vínculo confiable de acceso universal para toda la sociedad uruguaya, entre personas y organizaciones, para la solución de sus necesidades de comunicación y de servicios logísticos y financieros.

Su visión es ser una empresa altamente competitiva, líder del sector postal, impulsora de la innovación tecnológica, utilizando como soporte una Red Nacional Postal multimodal, con el propósito de revertir las asimetrías y carencias de acceso, culturales y sociales en todo lo extenso de la geografía nacional.

3.5.4.2 – Cometidos

Tiene como objetivo acercar las necesidades de la sociedad al Estado y facilitar la satisfacción de sus demandas. El Correo Uruguayo a través de la Red Nacional

Postal actúa como un importante factor de inclusión social, acorta distancias, aproxima personas y organizaciones y actúa como un agente de integración entre pueblos y naciones. Es la mayor red física del país, comprendiendo casi mil locales (entre propios y agencias oficiales), cubriendo los 19 departamentos y el 90% de toda zona urbana de más de 400 habitantes.

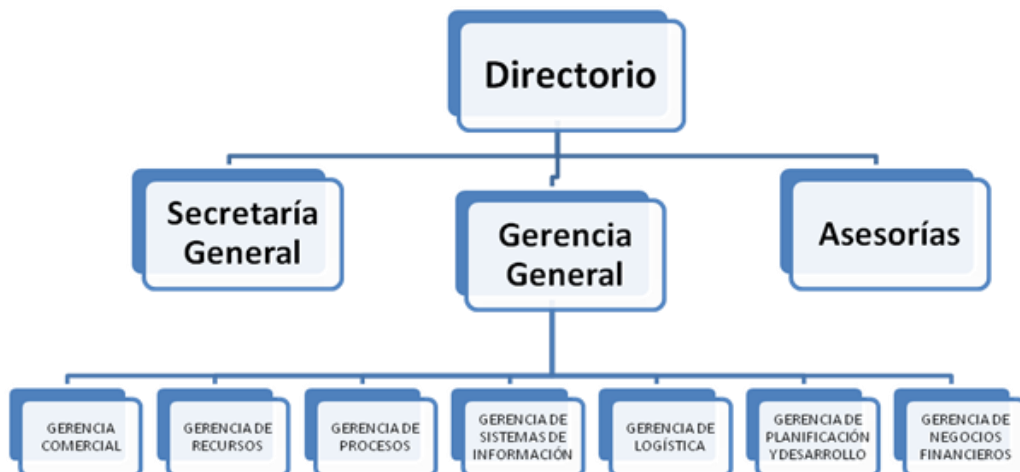
Garantiza la prestación del Servicio Postal Universal, que implica la prestación permanente a los clientes de servicios postales básicos de calidad, en todos los puntos del territorio, a precios accesibles. De esa forma cubre el servicio social que los correos estatales tienen como cometido, favoreciendo la comunicación entre todos los ciudadanos, llegando aún a los puntos más recónditos del territorio nacional. Asimismo, presta el servicio oficial (destinado a la comunicación de los organismos estatales, misiones diplomáticas y organismos internacionales de acuerdo a los convenios que se hayan suscrito por la República).

3.5.4.3 – Estructura Organizativa

Su dirección y administración superior está ejercida por un Directorio conformado por tres miembros: Presidente, Vicepresidente y Director, cuya designación está regida por el Art. 187 de la Constitución de la República. Dependen directamente del Directorio la Secretaría General, la Gerencia General y las Asesorías. Asimismo dependiendo directamente de la Gerencia General se encuentran las

siguientes Gerencias de Área: Comercial, Recursos, Procesos, Sistemas de Información, Logística, Planificación y Desarrollo, y Negocios Financieros.

La ANC presenta el siguiente organigrama:



Fuente: <http://www.correo.com.uy>

Todas las empresas públicas se relacionan con el Estado a través de un Ministerio llamado Ministerio de Tutela o Ministerio de Referencia. En el caso de El Correo, desde la nueva ley presupuestal, quien cumple este rol es el Ministerio de Industria, Energía y Minería, que pasa a encargarse de las telecomunicaciones y comunicaciones postales (antes era el Ministerio de Educación y Cultura).

3.5.4.4 – Relevamiento en la Administración Nacional de Correos

Se entrevistó al Ingeniero Richard Lezcano, Gerente de Planificación y Control de Gestión. Formalmente reporta a la Gerencia General (actualmente vacante),

aunque, en los hechos integra el Comité de Gestión que sustituye a la Gerencia General y reporta al Directorio. Este Comité lo integran las gerencias de Planificación, Ingeniería de Productos y Servicios, Finanzas, Capital Humano y Red de Sucursales.

1. ¿Qué se entiende en la ANC por Compromisos de Gestión?

En la ANC, hace algunos años, hubo un largo conflicto, que se saldo en el 2008 con un acuerdo en el cual los trabajadores se comprometían, junto con la empresa, a participar en el logro de determinadas metas y, en la medida en que se alcanzaran dichas metas, iba a haber una retribución especial sobre la partida salarial.

Para darle un marco a la negociación se acordó firmar un Compromiso de Gestión. Este era un compromiso colectivo, que es una de las modalidades de Compromisos de Gestión prevista en el artículo 3 del Decreto Nro. 526/009. Se acordaron indicadores financieros, comerciales, operativos y de recursos humanos.

La firma de este primer compromiso surgió como una solución para salir del conflicto y demostró ser una buena herramienta para alinear a los trabajadores con la estrategia del negocio por lo que, desde entonces, año a año se han establecido Compromisos de Gestión, en los cuales las partes intervinientes son la empresa y la organización de trabajadores. Estos compromisos consisten en el

establecimiento de metas de desempeño de la empresa a cambio de un premio al personal por el cumplimiento de esas metas.

Hasta ahora esto era lo que se entendía por Compromisos de Gestión. Pero este año se decidió comenzar a extender el concepto hacia lo que establece el Decreto y comenzó a hablarse de múltiples Compromisos de Gestión: por lo que por un lado se tendría el compromiso que la empresa asume con el conjunto de trabajadores, que es el descrito precedentemente, y por otro se tendría el compromiso en que la empresa se compromete con el organismo de contralor (MEF, OPP, URSEC, Ministerio de Industria, Energía y Minería y eventualmente con otros agentes del Estado vinculados a la ANC), siendo este un compromiso institucional.

Esta modalidad de compromisos (en la que está empezando a incursionarse) consiste en acuerdos entre la empresa, el Ministerio de Tutela y el Gobierno, representado este último por la OPP ó el MEF. La elaboración de estos compromisos va a ser liderada por el Departamento de Empresas Públicas de la OPP, trabajando en conjunto con la empresa, y luego se organizarán comisiones interinstitucionales para analizar el grado de cumplimiento de los mismos. No está prevista aún la intervención de la CRCG.

Se firmarán compromisos institucionales en cuanto a calidad, productividad, inversiones, desempeño financiero y desempeño comercial de la empresa, comprometiéndose la contraparte a favorecer el desarrollo corporativo, realizar inversiones extraordinarias en mega infraestructura, etc.

En resumen, se tiene una historia de Compromisos de Gestión entre la empresa y los trabajadores y se está avanzando hacia una apertura en dos: seguir con estos compromisos colectivos e incorporar un compromiso entre la empresa y las instituciones de contralor, con otro horizonte temporal y otras dimensiones.

Los compromisos entre instituciones deberían ser por lo menos quinquenales mientras que los colectivos son a un año de plazo.

El compromiso con los trabajadores implica un premio del 8% sobre determinados rubros del aumento salarial, lo que significa que, con un cumplimiento del 80%, el monto recibido sería aproximadamente un aguinaldo. En el caso de los compromisos institucionales se estaría hablando de otros montos en cuanto a la contrapartida, así como también en cuanto a los objetivos y metas que se manejan, lo que implicaría otro marco normativo y legal.

Se espera llegar al final de este ejercicio con este nuevo compromiso cerrado.

2. ¿Cómo es el proceso de planificación en la ANC? ¿Cómo se fijan las metas y planes operativos?

El plan estratégico cambia con cada cambio de gobierno y se designan nuevos directores en la ANC. Se establecen los lineamientos de conducción de la empresa para el quinquenio, a partir de los cuales van a formularse los programas estratégicos prioritarios.

Los lineamientos son guías para la acción que no tienen un punto de llegada, como ser el lineamiento de asegurar el cumplimiento del servicio postal universal, que es una obligación asumida por el Estado a nivel internacional (nunca va considerarse cumplido) y, dentro de ese lineamiento, se fijan objetivos con distintos plazos, por ejemplo, en un término de 5 años se quiere que el 92% de la correspondencia se entregue dentro de los 3 primeros días de recibida, o que todas las poblaciones con más de determinado número de habitantes tengan una oficina postal abierta determinados días de la semana.

Mientras que el lineamiento es genérico y marca un rumbo en el cual no hay llegada, los objetivos permiten expresarse en términos cuantitativos y establecer a donde se quiere llegar; son objetivos comprobables en un determinado plazo.

El Directorio establece los objetivos para el quinquenio, en los cuales se plasman los lineamientos de la conducción política. Luego, el equipo gerencial establece sus programas estratégicos y, a partir de aquí, se fijan los objetivos, los plazos en que los mismos van a medirse y se definen los indicadores de calidad y los recursos con los que se va a contar.

3. ¿Cómo se integran los Compromisos de Gestión con el ciclo de gestión en la ANC?

La empresa siempre actúa en el marco del plan estratégico quinquenal, por lo que los objetivos, metas e indicadores del compromiso se enmarcan en los

lineamientos del mismo. Así se procedió al firmarse el primer compromiso y año tras año se continuó operando de esta forma.

El Compromiso de Gestión toma elementos (objetivos e indicadores) de los programas estratégicos establecidos por el equipo gerencial.

En el compromiso no se consideran todos los objetivos de la empresa, sino que se elige un set de objetivos e indicadores que puedan ser objeto de negociación con los trabajadores. Sucede que no todos los objetivos se materializan en el accionar cotidiano de los trabajadores como para medirlos, no permitiendo determinar de forma inmediata como éstos contribuyen a dichos objetivos.

El ciclo de gestión es de 5 años y los indicadores se negocian cuando los objetivos están establecidos.

El uso de Compromisos de Gestión en El Correo no surgió a partir de un CMI y no se cuenta con una herramienta que permita alinear a toda la organización al logro del compromiso, sino que surgió de un conflicto y con el correr de los años se continuó negociando y observando los beneficios. Sin embargo, éstos aportaron valor agregado a la organización, permitiendo un mejor clima de diálogo y una nueva forma de comunicar e implementar la estrategia.

Hasta el momento la prioridad ha sido que cada año se firme el compromiso, por lo que nunca pudo establecerse una fecha fija para realizar dicha firma y aún no se ha establecido un compromiso en el que haya un año de plazo entre la fecha en que se firma y la fecha en que va a ser evaluado. La idea es ir perfeccionando este

mecanismo con el tiempo y que en los próximos años se firmen compromisos con un año de plazo para cumplirlo.

Los premios se pagan 2 meses después de cerrado el año; las metas e indicadores del 2010 se pagaron en febrero 2011 y las del 2011 se pagarán en febrero 2012.

4. ¿Cómo recoge El Correo el Decreto Nro. 526/009?

Se aplica la definición de Compromisos de Gestión dada en el artículo 2 del Decreto: “se considerará que el compromiso de gestión es un acuerdo celebrado a nivel institucional, colectivo, grupal y/o individual, en el cual se asignan recursos como contrapartida del cumplimiento de metas fijadas en sus respectivos ámbitos de competencia, vinculadas a la mejora de la gestión”.

Se cumple con la clasificación del artículo 3, según la cual en la ANC se aplican Compromisos de Gestión colectivos asignándose recursos del presupuesto de la empresa contra el cumplimiento de determinadas metas por parte de los trabajadores. Actualmente está en vías de establecerse también un acuerdo interinstitucional.

En cuanto al artículo 4, referido a las etapas a desarrollar en la realización de un Compromiso de Gestión, en la etapa de formulación, que comprende todas las acciones preparatorias de concepción, propuesta de metas e indicadores, acuerdo entre las partes, elaboración del proyecto y aprobación por la CRCG, puede decirse que en el caso de El Correo la aprobación le corresponde al Directorio y no a la CRCG.

En cada instancia de negociación se fijan las metas e indicadores y se crea una comisión de seguimiento, la cual se encarga de encomendar a terceros la medición de los indicadores que no puedan ser medidos internamente (por ejemplo, es el caso de los indicadores de satisfacción del cliente), luego se consolidan las mediciones y se fijan las reglas o fórmulas de cálculo de cumplimiento, es decir los rangos de aceptación dentro de los cuales los compromisos se consideran parcialmente cumplidos. La comisión de seguimiento será la encargada también de aplicar las reglas de cálculo.

En las primeras instancias, la comisión negociadora estuvo integrada por delegados del Directorio de la empresa, delegados del sindicato, del MEF, la OPP y la ONSC. Estos tres organismos en las primeras reuniones eran integrantes del equipo negociador pero en la última instancia, por vía de la Ley de Negociación Colectiva Postal, se les dio el rol de asesores de la empresa en muchos temas con opinión destacada (por ejemplo, sobre el tema de asistencia financiera a la empresa por parte del Estado, obviamente la opinión del MEF era más relevante que otras). La negociación entonces fue empresa-sindicato, pero fuera del marco del Decreto. También se invitó al Ministerio de Educación y Cultura pero nunca tuvo participación activa.

La estructura de los compromisos es similar a la que plantea el Decreto en el artículo 5 (criterios a aplicar en la etapa de formulación), incluyendo el planteamiento de metas alineadas a los objetivos de la empresa.

Para ejecutar la partida presupuestal de remuneración variable es preceptivo el dictamen de la OPP sobre el compromiso (el Decreto establece que el dictamen lo haga la AIN) y sobre la razonabilidad de las metas.

Respecto al seguimiento, nos indica que funciona una comisión de seguimiento pero fuera del ámbito de la CRCG (ésta nunca les solicito información alguna). En la primera instancia el seguimiento se hizo con muy poca antelación ya que el compromiso se firmó sobre el final del año. En los años siguientes se fue “aceitando” el procedimiento pero aún no hay una periodicidad uniforme.

En síntesis, los compromisos en El Correo son elaborados a partir del instructivo de la OPP para la elaboración del presupuesto de las empresas públicas, el cual marca cómo elaborar las partidas por remuneración variable. Por otro lado, los cometidos que se le asignan a la CRCG los cumple la OPP.

5. ¿Qué vínculo mantiene con la CRCG?

Según Lezcano no está prevista aún la intervención de la CRCG.

6. ¿Cómo funcionan los compromisos? ¿Cuál es el mecanismo?

Existen objetivos estratégicos, indicadores, metas del indicador y reglas de cálculo. Por ejemplo, respecto al objetivo estratégico “calidad”, uno de los indicadores sería el “nivel de satisfacción de los destinatarios de los servicios postales”, la meta sería obtener una calificación de 8 en una escala del 1 al 10.

Otro objetivo estratégico dentro de los objetivos financieros es “mantener las transferencias de rentas generales”, el indicador sería “dar cumplimiento al programa financiero” y la meta sería que el monto de la asistencia financiera efectivamente utilizada no supere en más del 3% el valor previsto para el programa financiero del 2010. El rango de cumplimiento sería, si el monto es menor a 3% el cumplimiento se va a dar como es normal, si se encuentra entre 3% y 4% el cumplimiento se va a regular por una fórmula, de modo que si se está cerca del 3% se va a cobrar el 95%, si se está más cerca del 4% se va a cobrar un 55% y si el monto es mayor a 4% el cumplimiento es 0.

Para cada indicador existe una fórmula de cálculo, algunas pueden ser binarias, las cuales tienen relación con el cumplimiento de leyes y decretos.

7. ¿Los Compromisos de Gestión operan a todo nivel o abarcan sólo a algunas actividades y personas?

Operan a todo nivel, incluyen indicadores que se ven afectados por el accionar de todos los funcionarios, y por ende, los premios por el logro también se reparten entre todos los funcionarios.

Por ejemplo, el cumplimiento del objetivo “calidad del servicio” abarca a todos los funcionarios, todos saben qué es cumplir con los plazos, la entrega a tiempo, etc., lo cual se materializa en su quehacer diario, permitiendo cumplir con las metas fijadas. Si la correspondencia remitida en el día se deja cerrada y sin

despachar, esa correspondencia pierde un día de los tres de margen que tiene. Los funcionarios saben que existen plazos y que si no se cumplen se pierde dinero.

8. ¿Quién determina y controla los Compromisos de Gestión? ¿Cómo se miden y evalúan?

Los controla la mencionada comisión de seguimiento institucional. Los aprueba el Directorio de la empresa y la Comisión Directiva de la AFPU (Asociación de Funcionarios Postales del Uruguay).

Los indicadores son generales de toda la empresa. Al momento no hay indicadores sectoriales ni individuales aunque apuntan a incluirlos. Sin embargo comenta que no es fácil negociar estos indicadores, pues mientras que los indicadores generales ayudan a comunicar eficazmente la estrategia a toda la organización, los sectoriales “dividen más de lo que juntan”.

Por ejemplo, se establece un indicador general de desempeño financiero de la empresa, para el cual contribuyen, por un lado el desarrollo de mercados y productos, para generar recursos (perspectiva comercial) y por otro la transformación de infraestructuras y mejora de procedimientos para ganar eficiencia (perspectiva operativa). Si una de estas metas se cumple y la otra no, la meta general se cumple parcialmente debido a la meta que no se cumplió; entonces, los trabajadores del área que cumplió su meta al 100% cobrarán, por ejemplo, sólo un 80% por culpa de los otros trabajadores que no cumplieron.

Luego se plantea el problema de la definición de sector: si la división debe ser horizontal o vertical, por línea de negocios o por segmentos de la cadena de valor, etc.

Los indicadores generales por el contrario, alinean a todos los trabajadores al objetivo de la empresa (de forma similar a como lo haría un CMI).

A su vez, los indicadores individuales están más aceptados, ya que es más lógico que si alguien trabaja mejor que otro se lo remunere por ello.

La medición de los indicadores depende del indicador en cuestión: un indicador financiero se mide a través del sistema financiero de la empresa; un indicador de satisfacción del cliente a través de encuestas por parte de empresas de marketing o llamadas personales a clientes finales, lo cual es complejo ya que el cliente común no suele saber qué empresa de correo le lleva la correspondencia, además de que representan un volumen muy menor del negocio.

Desde que se firma el compromiso, se indica quién será el responsable de relevar y entregar la información en cada área. Luego cada responsable resuelve su manera de obtener los datos y asegurar su calidad. La comisión de seguimiento eventualmente puede auditar y controlar este proceso.

El compromiso empresa-trabajadores abarca no solo los incentivos sino también las metas y los indicadores. Por razones de estrategia comercial los compromisos no se publican.

Plantea que el sindicato no tiende a que las metas sean más flexibles, pues a ellos les interesa que la empresa crezca.

9. ¿Qué sucede en caso de no cumplirse con los compromisos en el plazo establecido?

No se paga el premio por cumplimiento de las metas.

10. ¿Considera importante a los Compromisos de Gestión? ¿Qué aportan?

Son importantes, pues aportan reglas de juego objetivas para impulsar a la organización hacia el logro de metas claves.

También aportan a todos los miembros de la organización una línea cuantificable asociada a su quehacer cotidiano. El Compromiso de Gestión constituye un elemento objetivable y medible que permite saber a los funcionarios cómo pueden ganarse un incentivo. La calidad de esa alineación depende de la calidad de la gerencia, si la misma logra transmitir la estrategia y es buena negociadora, se va a lograr una adecuada relación entre lo que quiere la empresa y lo que exigen los trabajadores.

11. ¿Cómo influyen en la gente?

Como agente motivador, siempre y cuando haya una conexión entre el indicador y las tareas del trabajador. Por ejemplo, si a medida que se avanza se detecta que

cierto indicador no es aceptado por los trabajadores, entonces no se debería insistir en aplicar ese tipo de indicador.

12. ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de su aplicación?

Las ventajas serían las que tiene un CMI, es decir, tener una herramienta de gestión que ayude a comunicar la estrategia en términos cuantificables, permitiendo al funcionario saber si el trabajo que desarrolla se encuentra en línea con lo que se quiere lograr. La persona que no está trabajando bien, es consciente de ello, pero la persona que sí lo hace, suele no poder distinguir de que manera su trabajo contribuye a los resultados del negocio.

Lezcano considera que la aplicación de Compromisos de Gestión no presenta desventajas, pero sí dificultades. Desde su punto de vista, la mayor dificultad es desarrollar capacidad negociadora, lo cual implica que la organización de trabajadores entienda la estrategia. Entonces, el gerente tiene la obligación de ser un estratega del negocio, de saber comunicarse y llevar un diálogo, y tiene que estar advertido de que la otra parte no tiene la obligación de entenderlo. En definitiva, desde el punto de vista comunicacional, los Compromisos de Gestión imponen un desafío muy importante.

Otra dificultad es concientizar sobre la confidencialidad de la información. Es necesario advertir desde el principio a los trabajadores y a los organismos de contralor la importancia del manejo en reserva de la información.

13. ¿Qué se requiere para poder aplicar los mismos?

Principalmente, voluntad negociadora de las partes, un adecuado entendimiento de la estrategia del negocio y presupuesto para afrontar la erogación de un eventual premio por buen cumplimiento.

14. ¿Qué motivó que la ANC pretenda firmar un compromiso interinstitucional?

De los Compromisos de Gestión anteriores se aprendió que existen ciertos asuntos a los que la empresa no se debe comprometer con los trabajadores, los cuales son objeto de un compromiso entre la empresa y el Gobierno, particularmente en lo que refiere al desempeño financiero. Para el trabajador es muy difícil aterrizar en su cotidianeidad un compromiso vinculado con desempeño financiero, salvo que el trabajador tenga una visión muy clara sobre los recursos que maneja. Entonces el desempeño financiero de la empresa debe ser objeto de un compromiso con otra parte, por ejemplo con el MEF.

También, en la medida que los organismos de contralor del gobierno contribuyan en que El Correo sea buen pagador, a través del giro de desembolsos en tiempo y forma, este se puede comprometer a reducir la asistencia financiera del Estado, negociando mejores precios con los proveedores. Por otra parte, las tasas que puede conseguir la ANC por el riesgo de no pago no se comparan con las que podría conseguir el MEF, por lo que resulta ser un apoyo muy significativo.

Asimismo hay objetivos que exceden el horizonte de un año, como son las grandes inversiones en infraestructura, y los cuales no son objeto de negociación entre la empresa y el sindicato de trabajadores.

Finalmente se busca avanzar en la Ley Postal, la cual establecería quién puede y quién no puede operar los servicios postales, así como cuánto deben pagar al Estado los operadores que soliciten la licencia como contribución para ejercer dicho servicio.

3.5.5 – Instituto Pasteur de Montevideo



El Instituto Pasteur de Montevideo (IP Montevideo)

fue fundado en diciembre de 2004, a través de un acuerdo entre los gobiernos uruguayo y francés, y el Instituto Pasteur de París. La construcción del edificio se inició en julio de 2005 y finalizó en noviembre de 2006. Fue inaugurado el 8 de diciembre de ese año y comenzó a trabajar en febrero de 2007.

3.5.5.1 – Misión

El IP Montevideo apunta a convertirse en una institución científica de excelencia con la incorporación de un grupo de investigadores jóvenes y nuevas tecnologías. También aspira a apoyar el desarrollo de la ciencia biológica en el Uruguay,

contribuir al desarrollo de la biotecnología y atraer inversiones en el área de la innovación.

Su principal objetivo es el desarrollo de la excelencia científica en el campo de la biología, con especial énfasis en la biomedicina. Sigue el modelo establecido por el Institut Pasteur de París que, siendo una de las más prestigiosas instituciones académicas en el mundo es, al mismo tiempo, la segunda institución académica en la producción de la biotecnología. Esto se ha logrado a través de una adecuada articulación entre la ciencia básica de alta calidad y sus aplicaciones.

3.5.5.2 – Cometidos

Los principales cometidos fundacionales del IP Montevideo fueron los siguientes:

- La creación de un moderno edificio.
- La creación de instalaciones modernas, diseñadas para proporcionar servicios a las instituciones académicas y privadas.
- La creación de un programa llamado "Proyecto de jóvenes líderes de grupo" que tiene por objeto propiciar el retorno a la región de científicos jóvenes y calificados.
- La creación de un centro de enseñanza de alto nivel con el objetivo de impartir cursos en las áreas de la biología moderna.

- La creación de condiciones científicas y tecnológicas adecuadas que permitan la instalación o la creación de empresas biotecnológicas y atraer inversiones de empresas internacionales.
- Colocar el IP Montevideo en un escenario regional como centro científico de excelencia con un diseño original, una organización flexible, costos competitivos y rápida toma de decisiones.

3.5.5.3 – Estructura Organizativa

La investigación biomédica moderna requiere la combinación de herramientas de alto rendimiento que permiten el acceso a los últimos avances científicos en diferentes áreas de investigación. En esta línea, el IP Montevideo proporciona a socios académicos y privados instalaciones centrales de última generación.

Las unidades tecnológicas ofrecen servicios personalizados según las necesidades del usuario. Algunas de estas unidades son:

- Unidad de Analítica Bioquímica y Proteómica.
- Unidad de Biofísica de Proteínas.
- Unidad de Cristalografía de Proteínas.
- Unidad de Proteínas Recombinantes.
- Unidad de Bioinformática.
- Unidad de Biología Molecular.

- Unidad de Biología Celular.
- Unidad de Transgénica y Experimentación Animal.
- Laboratorio de Control de Biofármacos.

3.5.5.4 – Relevamiento en el Instituto Pasteur

El último ente relevado fue el Instituto Pasteur de Montevideo, donde se entrevistó a la Cra. Ana María Balay, quien ocupa actualmente el cargo de Directora de Administración, Finanzas y Recursos Humanos, dependiendo del Director Ejecutivo, y sobre el cual está el Consejo de Administración del Instituto.

1. ¿Qué se entiende en el Instituto Pasteur por Compromisos de Gestión?

El Instituto es subsidiado por el Gobierno. A partir del año 2010, dicho subsidio está atado, en su totalidad, a un Compromiso de Gestión. Es una partida anual que se va fragmentando de acuerdo al compromiso establecido.

2. ¿Cuáles con las partes intervinientes en el compromiso?

En la firma del compromiso interviene el MEF, el Instituto y la ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación). A su vez, se nombra una comisión de seguimiento de los compromisos que informa a la CRCG, estableciéndose reportes mensuales y trimestrales.

3. ¿Cómo es el proceso de planificación en el Instituto? ¿Cómo se fijan las metas y planes operativos?

El proceso de planificación se inicia a partir de la negociación de las metas con el Gobierno. Generalmente se trata de metas de productividad, en particular se busca evaluar la gestión administrativo - financiera y la producción científica. Las mismas se determinan por temas: metas de planificación, productividad, gestión, resultados financieros, negocio y áreas productivas. En base a ello se va determinando el Compromiso de Gestión y se negocia con el MEF, ya que hay puntos que al MEF le interesa evaluar y en los que a su vez al Instituto le interesa ser evaluado.

En un principio algunas metas eran estrictamente numéricas, como es el caso de la meta de publicaciones, consistente en publicar determinada cantidad de artículos por año. Sin embargo actualmente se está pasando a metas más cualitativas, en el caso de las publicaciones, ponderando parámetros como la posición que ocupa el autor en la misma (o sea, si figura como único autor o en segunda línea junto a otros autores). A medida que se avanza las metas van cambiando, por ejemplo una meta que ya no se exige es presentar un balance.

Una vez determinadas las metas se buscan los indicadores. Se establece una meta, un indicador, una fuente de información y un plazo en el que debe cumplirse. Se fijan a su vez los montos que se van a liberar, a qué van a estar sujetos y cómo van a ser proporcionados los mismos. Se nombra también una comisión de

seguimiento integrada por dos representantes del Instituto Pasteur, dos representantes del MEF y un representante de la ANII.

La comisión de seguimiento y evaluación podrá, por consenso y con previa aprobación de la CRCG, ajustar las metas establecidas en la cláusula. Luego las mismas son firmadas por el Instituto y elevadas a la CRCG para recibir la aprobación final.

En principio, el Instituto tenía aportes definidos por ley, pero en el 2008 se estableció que una parte de esos aportes iban a ser por Compromisos de Gestión anuales. A partir de la rendición de cuentas del 2010 se estableció que para este quinquenio todos los fondos que ingresen al Instituto iban a ser sujetos a Compromisos de Gestión.

Tanto el plan estratégico como el ajuste del mismo forman parte de los Compromisos de Gestión.

Desde que comenzaron a aplicarse, los compromisos acompañan a los presupuestos anuales, pero la idea sería que abarquen más de un período. Esto se intentó implementar en el 2011, pero no pudo hacerse debido a los cambios que están llevándose a cabo en la estructura del Instituto.

4. ¿Cómo se integran los Compromisos de Gestión con el ciclo de gestión en el Instituto?

Se parte de la planificación estratégica, luego se establecen las metas, en función de ellas se eligen los puntos clave y el Compromiso de Gestión se va atando a eso. Hay aspectos del plan estratégico que pueden dilatarse, pero hay otros que el Gobierno quiere que se lleven a cabo en un plazo determinado.

5. ¿Cómo recoge el Instituto el Decreto Nro. 526/009?

El Instituto tiene una relación muy estrecha con el MEF, entonces hay un estricto cumplimiento del Decreto. El MEF incluso tiene delegados en el Consejo de Administración del Instituto.

6. ¿Qué opinión le merece el mencionado Decreto?

Es un muy buen aporte, pues a través de la rendición de cuentas proporciona transparencia a quien entrega los recursos y también a quien los recibe. En la interna del Instituto se ha dificultado la adopción del mismo ya que a los científicos les cuesta aceptar ser controlados. En un ambiente de ciencia e investigación no es fácil medir los resultados, ya que no siempre se pueden cuantificar (son descubrimientos), entonces acompañar la filosofía científica y atarla con un rendimiento presupuestal es algo que lleva su tiempo, pero que puede ser logrado.

7. ¿Qué vínculo mantiene con la CRCG?

El vínculo con la CRCG se da por medio de la comisión de seguimiento y evaluación que actúa como intermediaria. Mensualmente se está en contacto con dicha comisión para monitorear el cumplimiento de las metas. Se rinde el grado de alcance de las mismas y los posibles inconvenientes que puedan surgir, porque de ello depende la liberación de los fondos. La relación es muy estrecha y muy buena.

8. ¿Cómo funcionan los compromisos? ¿Cuál es el mecanismo?

El punto de partida es siempre el compromiso anterior, se consideran las metas no cumplidas en el mismo y se van agregando los temas de mayor interés. Este año se está en una etapa de consolidación en la que se intenta fomentar los cimientos para los próximos 10 años y, en base a ello, se estructuró el nuevo Compromiso de Gestión.

Se presentan informes respecto al grado de avance de las metas y, si por algún motivo una meta no pudiera cumplirse, hay que negociar cambiarla por otra para justificar de ese modo los desembolsos. A fin de año se realiza una evaluación general, un informe final y se decide la autorización o no de los fondos. Con la aprobación del compromiso el MEF establece el monto a desembolsar y cómo se va ir haciendo la entrega del mismo. Si la CRCG no aprueba el cumplimiento no se efectúa el pago.

A los 60 días de recibido el dinero se debe informar en qué se gastó a través de un presupuesto que es sujeto a revisión limitada.

Cada año la comisión de seguimiento puede solicitar más información para realizar la evaluación y, dependiendo los motivos expuestos al justificar el no cumplimiento de una meta, podrá llegar a pagarse hasta el 90% del premio correspondiente al compromiso.

9. ¿Los Compromisos de Gestión, operan a todo nivel o abarcan sólo a algunas actividades y personas?

Si, éste es el primer año que se opera a todo nivel. A pesar de ello hay distintos tipos de metas por área (de gestión, financieras, de negocios, etc.).

10. ¿Quién determina y controla los Compromisos de Gestión? ¿Cómo se miden y evalúan?

Los determina el MEF junto con el Director Ejecutivo del Instituto y el control lo realiza la CRCG. La evaluación depende de cada área, por ejemplo, en el área financiera la evaluación la realiza la Dirección de Administración y Finanzas e incluso en ciertas cuestiones también se dialoga con los científicos.

Finalmente, las metas deben aprobarse por el Director Ejecutivo y siempre van acompañadas de algún informe que las certifique (auditorías externas por ejemplo).

11. ¿Cómo se establecen los indicadores de las metas fijadas?

Hasta el año pasado el Compromiso de Gestión se medía por la cantidad de científicos de renombre obtenidos y por las publicaciones hechas. En el presente año se comenzó a medir por cursos, estableciéndose metas en función de la cantidad de cursos nacionales e internacionales dictados, la formación brindada, la cantidad de personas que participan en los posgrados y maestrías, entre otros. De esta forma las metas son más fáciles de cuantificar y de ajustar.

Por otra parte, se debe establecer con mucho cuidado la forma en que se van a reflejar los resultados. Por ejemplo, si en el Compromiso de Gestión se fija como meta “obtener una patente por año”, dadas las características del trabajo de investigación científica puede ocurrir que un día se obtenga una patente y que luego nunca se logre obtener otra. Entonces, en este caso, los resultados se deberían enfocar sobre qué se está haciendo para obtener una patente y quiénes son los asociados o las conexiones que se tienen, debido a que patentar en el mundo sin un socio estratégico no es fácil ni económico.

12. ¿Los indicadores se negocian con el MEF?

Si, incluso a partir de este año se da la particularidad que uno de los miembros de la comisión de seguimiento (integrada en su mayoría por economistas) es un científico que ha trabajado en instituciones del Estado. Dicha situación constituye una garantía para el MEF y para el Instituto porque se tiene un interlocutor que

conoce de los dos temas, sabe cuáles son los intereses del MEF y las dificultades que se les pueden plantear al Instituto.

A su vez, el equipo de la ANII introdujo ideas y su experiencia respecto a determinados indicadores de modo de poder utilizarlos, ya que la ANII también fomenta la investigación y la innovación.

13. ¿Existe algún sistema que permita gestionarlos? ¿Cómo funciona?

No, cada área prepara la información en la medida que cumple con sus metas. No hay tantos empleados como para justificar un sistema complejo. Recién se está implementando un software de gestión que permitirá medir diferentes aspectos de interés (como ser la cantidad de material publicado).

14. ¿Existe algún tipo de seguimiento del grado de avance en el cumplimiento de las metas?

Cada meta tiene sus propios plazos de seguimiento. Por ejemplo, trimestralmente se informan cómo avanzan los trabajos de las distintas unidades de negocio y en setiembre de cada año se hace un informe de presupuesto donde se marca cómo se están aplicando los fondos. Algunos laboratorios tienen seguimiento personalizado y reportan a mitad de año.

Los informes de las distintas metas son elaborados por el sector administrativo-financiero, el área científica o el propio Director según corresponda.

15. ¿Qué sucede si no se cumple con las metas en el plazo establecido?

Se resta puntos en el cumplimiento del compromiso, lo que repercute en pérdida de parte del subsidio.

16. ¿Por qué el Instituto Pasteur adopta Compromisos de Gestión?

Los mismos fueron impuestos por el MEF, en parte para probar al Instituto como modelo para aplicar a otros entes similares.

EL IP tiene la característica distintiva de que sus mayores ingresos son por el subsidio estatal, el que consiste en una partida fija por año que no se ajusta por inflación, por lo que es clave tener un presupuesto, un plan estratégico y un seguimiento a fin de administrarlo de la manera más eficiente posible.

17. ¿Los considera importantes? ¿Qué aportan?

Son importantes, pues si se asume que el MEF es una especie de “accionista” del Instituto, los Compromisos de Gestión son una manera de rendirle cuentas al mismo, pero a su vez brinda tranquilidad a la misma institución respecto al destino de los recursos recibidos, otorgando mayor transparencia.

La ciencia necesita financiación a largo plazo pues no tiene resultados inmediatos y por lo tanto necesita tener seguimiento. En definitiva, son una forma de que la institución pueda crecer junto con su “accionista”.

18. ¿Cómo influyen en la gente?

Se generaron resistencias, pues determinados niveles no se sienten cómodos con los compromisos. En particular, los científicos cuestionan cómo un burócrata puede medir sus resultados, si no entienden del trabajo que ellos realizan. A su vez, no se acostumbran a la idea de tener que rendir determinada información, más allá de que se haga para cumplir el compromiso.

Como muchos funcionarios del sector administrativo provienen del sector privado, no han sentido tanto el cambio, pues ya están acostumbrados a este tipo de herramientas de gestión.

19. ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de su aplicación?

Las ventajas y desventajas dependen de la etapa en la que se encuentre el organismo. En el caso del Instituto Pasteur, como está en una etapa de crecimiento, los Compromisos de Gestión van a permitir “nutrir” ese crecimiento debido a que plantean nuevos desafíos y permite mejorar las metas trazadas en años anteriores.

Asimismo puede ocurrir que a lo largo del tiempo las metas comiencen a ser rutinarias, provocando que el organismo se “estaque” y no pueda generar un cambio importante. Esto puede llegar a ser una desventaja cuando la aplicación de los compromisos se encuentra más consolidada.

Una ventaja de los Compromisos de Gestión es su capacidad de generar sinergias. Actualmente el Instituto Pasteur se encuentra trabajando con la ANII, el LATU, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y la UDELAR entre otros, entonces a través de los Compromisos de Gestión se busca que estos distintos organismos interactúen y trabajen en determinados temas, por medio de la introducción de ciertas metas en los mismos. Por ejemplo, el Instituto Pasteur tiene que participar en determinadas comisiones de investigación establecidas por el Gobierno.

Analizado desde otra óptica, los Compromisos de Gestión pueden fomentar que el organismo de contralor influya sobre las instituciones sujetas a su control, implementando ciertas pautas de control e incidiendo en su gestión a través de la inclusión de ciertas metas en los compromisos correspondientes. Es decir, como gestión de gobierno resulta ser muy eficiente.

Otra cuestión es la diferencia de enfoque entre la ciencia básica y la ciencia aplicada. Mientras que el Instituto Pasteur prefiere profundizar el desarrollo de ciencia básica, el MEF pretende que el Instituto Pasteur se dedique a la ciencia aplicada. Entonces es necesario buscar la justa medida entre los intereses de ambas partes, ya que el subsidio brindado por el MEF es un beneficio muy importante que el Instituto Pasteur no puede prescindir.

20. ¿Qué se requiere para poder aplicar los mismos?

En principio, sistemas de información y diálogo interno que ayuden a concientizar sobre la importancia del Compromiso de Gestión y de lo que implica, ya que el futuro del Instituto Pasteur se encuentra atado al mismo.

Es clave en este nivel el diálogo entre la institución y la comisión de seguimiento, en el sentido de cómo lograr establecer desafíos y metas que ayuden a las dos partes. De lo contrario se corre el riesgo de crear más rutina, ya que hay ciertos indicadores que se pueden alcanzar sin dificultades, como es el caso de la presentación del balance, los flujos de fondos o los resultados trimestrales. En la medida que se vaya generando más confianza y la comisión involucrada pueda tener mayor acceso a la información, se va a comenzar a perseguir otros intereses.

21. ¿Cuál sería su consideración final respecto a la aplicación de Compromisos de Gestión en el Instituto?

Su aplicación implicó mejorar la gestión y generar un compromiso con los miembros de la organización y con la ciudadanía. Como el Instituto se encuentra en una etapa inicial, constituyen un desafío como organización, implican un cambio organizacional respecto a la forma de plantear el trabajo, las metas y la estrategia. En definitiva, introducir un Compromiso de Gestión en una institución académica es un cambio muy importante.

3.6 – RELEVAMIENTO EN LA SECRETARÍA

TÉCNICA DE LA CRCG

Se entrevistó a la Cra. Marisa Rodríguez (integrante de la OPP) y al Economista Guillermo Galmés (integrante de la ONSC). Ambos forman parte de la Secretaría Técnica de la Comisión Reguladora de los Compromisos de Gestión, la cual actúa en apoyo a la Comisión.

3.6.1 – Creación y constitución de la CRCG

Dando cumplimiento al Decreto Nro. 044/009 del 19 de enero de 2009 (Creación de la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión), el 25 de mayo del 2009 es designada por Resolución de Presidencia la primera Comisión.

El 30 de diciembre del 2010, por Resolución de Presidencia Nro. 1649/010, se crea la Secretaría Técnica.

La Comisión funciona en dos dimensiones:

- La Comisión Ejecutiva, que es la que toma todas las resoluciones y está integrada según lo establecido en la Resolución Nro. 1649/010.

- La Secretaria Técnica, que trabaja en la parte operativa de los compromisos, definiendo lineamientos, alcance, etc. La misma está integrada por 6 técnicos designados por el MEF, la OPP y la ONSC, siendo presidida por un representante del Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) de la OPP.

Las designaciones de los miembros de la Comisión son realizadas por Resolución del Presidente de la República, a propuesta de los organismos integrantes, sin plazo de finalización. Por su parte, los integrantes de la Secretaría Técnica son designados por cada organismo sin mayor formalidad.

Antes de la CRCG ya habían entes que tenían compromisos, pero con la creación de ésta empiezan a crearse compromisos en la órbita de la Comisión.

Las funciones de la CRCG son las establecidas en el Decreto Nro. 044/009.

3.6.2 – Ámbito de aplicación

El principal ámbito de aplicación de la CRCG es la Administración Central, es decir, Presidencia y los 13 Ministerios. La idea central es apoyar a los organismos para que definan sus compromisos y monitorearlos, realizando un seguimiento. Luego estos compromisos tienen que tener la aprobación del MEF para que éste libere los recursos y, para ello, deben contar con un informe favorable elaborado por la Secretaria Técnica. La CRCG lleva un registro de los organismos que tienen Compromisos de Gestión.

El Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior son dos ministerios con los que la CRCG ha trabajado.

Respecto a Salud Pública puede decirse que, con la creación de ASSE, la parte de hospitales quedó fuera de la Administración Central, permaneciendo, en la órbita de Salud Pública sólo la parte de regulación e inspección normativa (se inspeccionan laboratorios, mutualistas y lo referente a empaque y condiciones sanitarias de medicamentos). Los Compromisos de Gestión previstos se aplican al grupo de funcionarios que forman el cuerpo inspectivo.

En el caso del Ministerio del Interior, una de las metas que tiene es la eliminación progresiva del llamado servicio 222. A partir de ahí se estableció un Compromiso de Gestión para que dicho servicio comience a ser de pago mensual. Sin embargo, la CRCG considera que no se ajusta al esquema de los Compromisos de Gestión.

Por otro lado, afirman que los compromisos de DGI deberían comenzar a trabajarse con la CRCG. Si esto aún no ha ocurrido es porque en la práctica la Comisión recién está empujando a actuar.

Se encargó además a la CRCG la regulación de los Compromisos de Gestión de una serie de instituciones que, si bien no son públicas, reciben el apoyo del Estado. El caso más importante hasta ahora ha sido el del Instituto Pasteur de Montevideo.

Este Instituto tiene una carencia importante de sistemas de información que le permitan fijarse metas e indicadores. Los compromisos refieren a lograr

determinados niveles de madurez de la información para lograr una buena administración desde la planificación estratégica.

El IP plantea sus metas, la CRCG las revisa, sugiere cambios y controla que se cumplan. En este caso, es más una tarea de control que de diseño ya que no se tiene suficiente injerencia en estos organismos como para intervenir demasiado en la generación de cambios.

Por el contrario, tiene injerencia en la Administración Central, pero sin embargo no se dispone de antecedentes en su uso ya que no ha habido fondos para implementarlos. Actualmente se encuentran en formación, con la CRCG cumpliendo un rol de asesoría técnica, siendo consultada permanentemente acerca del diseño de los mismos.

El Correo también es uno de los entes que reciben apoyo estatal. Si bien en el relevamiento realizado en dicho organismo se indicó que no está prevista aún la intervención de la CRCG, acorde a lo informado por la Secretaria Técnica el Compromiso de Gestión de El Correo pasó por la Comisión durante el primer período de funcionamiento de la misma. Por otra parte, en las intervenciones que la OPP ha realizado en los compromisos de la ANC han sido por el papel preponderante que esta oficina desarrolla en la Comisión.

En el Presupuesto Nacional se establece que toda retribución variable es considerada Compromiso de Gestión, lo cual en opinión de la Comisión no es correcto. El concepto de retribución variable puede incluir tanto la participación

en las multas que tienen los funcionarios de Aduana por las incautaciones que realizan, como los quebrantos de caja de las distintas oficinas de cobranza del Estado. Estos son ejemplo de remuneraciones variables que no implican Compromisos de Gestión.

En el Presupuesto hay partidas específicas para estas remuneraciones variables que no se consideran compromisos y también hay partidas para los Compromisos de Gestión de los ministerios. Estas últimas consisten en un porcentaje determinado sobre la retribución total de los funcionarios.

En resumen, puede decirse que de momento el ámbito de aplicación de la CRCG es la Administración Central y ciertos organismos no públicos que reciben apoyo estatal.

En la próxima rendición de cuentas se va a limitar el alcance respecto a lo establecido en el Decreto que crea la CRCG, fijándose que el ámbito de aplicación será sólo para los Compromisos de Gestión que se suscriban en el ámbito de la Administración Central y en los incisos 21 y 24, que corresponden a partidas de subsidios y subvenciones otorgadas por el Estado.

A su vez, para los compromisos que estén relacionados con empresas públicas que no reciben ayuda estatal, está previsto que empiece a trabajar OPP, pero en otro ámbito distinto a la Comisión.

3.6.3 – Funcionamiento de la Comisión

La Comisión se reúne en forma quincenal y la Secretaría Técnica en forma semanal. Eventualmente pueden existir reuniones en menor plazo si el trabajo lo amerita (por ejemplo con la preparación de la rendición de cuentas).

Las decisiones se toman por mayoría en forma conjunta, pero casi siempre ha habido consensos. En caso de controversias está previsto que el presidente sea quien dirima.

La CRCG funcionó sólo en mayo y junio de 2009 y luego retomó actividad con las nuevas designaciones en diciembre de 2010. Al principio la Comisión y la Secretaría actuaban en forma conjunta, con esta última asesorando.

Actualmente la Secretaría se encarga de elevar un informe donde plantea sus observaciones respecto a los compromisos analizados (previamente hay reuniones con el organismo en cuestión para que ajusten observaciones de ser necesario). Aún no está previsto que dicho informe sea vinculante para la Comisión, pero está planteado incluirlo en la rendición de cuentas del 2011.

La Secretaría Técnica no es la encargada de determinar qué partidas están sujetas al cumplimiento de Compromiso de Gestión, ya que esto se establece a través de la normativa. Lo que sí está en su órbita es la determinación de cuáles de los objetivos que plantea el organismo no se van a poder cumplir, entonces podrá solicitar la presentación de un nuevo objetivo, ó alternativamente exigirá que el

organismo demuestre que avanzó en el diseño de un sistema de información que le posibilite el logro de aquel objetivo.

Para el futuro, se propone que las auditorías que realiza la Secretaría, como requisito para aprobar un compromiso (pero que según el Decreto debían ser realizadas por la AIN), se efectúen en forma opcional y no compulsiva, pues por falta de capacidad no se está cumpliendo.

A su vez, impulsan la instalación de comisiones de seguimiento responsables sobre el avance del logro de objetivos.

3.6.4 – Aplicación de Compromisos de Gestión en el Estado

Los compromisos están en una etapa incipiente en Uruguay pero se está comenzando a “trazar camino”, aunque lo más importante es tener sistemas de información acordes para efectuar seguimiento.

Se ha contado con colaboradores de Chile (que tienen vasta experiencia sobre estos temas), quienes han realizado interesantes aportes. Una de las principales propuestas de estos asesores fue la implementación de la guía metodológica para la confección de compromisos. También adoptaron de éstos la búsqueda de compromisos grupales, en los cuales hacen énfasis en la correcta delimitación a fin de no diluir responsabilidades (los compromisos individuales no han tenido éxito en Chile).

En Chile intentaron ser muy exhaustivos en los indicadores pero se dieron cuenta que no tenían las herramientas necesarias para analizar si se cumplían o no las metas. Ahora gran parte de los compromisos apuntan a avanzar en la implementación de sistemas de información, a fin de medir correctamente la gestión. Esta es la gran carencia en el Estado en Uruguay, donde la calidad de la información es pobre.

3.6.5 – La CRCG y el Decreto Nro. 526/009

Están tratando de aplicar este Decreto pero proponen modificaciones. El hecho de que la OPP emita lineamientos para aplicar remuneraciones variables en empresas públicas, en su opinión resulta una traba para que actúe la Comisión ya que no van a prestarle atención si ya aplican esto, como sucede con la ANC. Respecto a este caso la Comisión va a trabajar con El Correo para suscribir un compromiso relativo a la gestión de la institución y no sobre remuneración variable a los empleados.

3.6.6 – Estado actual de la Comisión

Están instrumentando la guía metodológica mencionada anteriormente y la difusión de su borrador a las instituciones. También están trabajando sobre

normativa, principalmente en la confección de un marco legal, modificando decretos y perfeccionando el funcionamiento, solicitando mayor infraestructura para brindar un mayor servicio. Han sido muy detallistas en su trabajo y desean mantenerlo aún cuando aumente su volumen de actividad.

3.6.7 – Sistemas de información requeridos para la aplicación de los Compromisos de Gestión

Los sistemas de información a utilizar dependen del ámbito de aplicación de cada compromiso y de los indicadores sobre los que se quiera trabajar.

Los Compromisos de Gestión están alineados con los planes estratégicos, entonces los sistemas que se van a requerir van a ser aquellos que sean necesarios para sustentar dichos planes. A criterio de la Comisión, en primera instancia, cada ente debería disponer de un sistema contable y posteriormente de un sistema de recursos humanos.

Por otro lado, puede cometerse el error de fijar indicadores sin saber cuál es el sistema de información que los sustenta.

3.6.8 – Monitoreo y evaluación de los compromisos

Se encuentra previsto que el monitoreo se realice por intermedio de una comisión de seguimiento. Sin embargo, en el tiempo que lleva trabajando la Secretaría Técnica no se ha hecho seguimiento, sino únicamente suscripción y evaluación de Compromisos de Gestión.

Se ha nombrado alguna comisión de seguimiento, como en el caso del Pasteur, pero no fue nombrada por la Secretaría Técnica. Estas comisiones están integradas por representantes de los organismos involucrados, que serán los encargados de evaluar que los mismos se adapten a las metas establecidas. Es una comisión que se nombra inmediatamente que se suscribe el compromiso y que no tiene vinculación directa con la CRCG.

En la guía metodológica, que busca implementar la Secretaria Técnica, se encuentra previsto que los organismos eleven informes de avance periódicos, a fin de poder estudiarlos y actuar al respecto en caso de requerirse controles adicionales, aunque no se encontrase funcionando un equipo de seguimiento.

La evaluación de los Compromisos de Gestión se realiza de acuerdo a los medios de verificación establecidos en el propio compromiso. Los organismos envían la información, la Secretaría Técnica la estudia, se reúne con la CRCG y, si es necesario, se realiza otra reunión con el organismo, previo al informe de la Secretaría. Estos solicitan a la Secretaría Técnica la evaluación como requisito necesario para la liberación del pago. Cuando se tiene cierta seguridad de que se

cumplió el compromiso la Secretaría Técnica realiza un informe para dar el visto bueno, que luego suscribe la CRCG. Si no se logran los objetivos establecidos no se paga la partida correspondiente.

En el ámbito de la Comisión solo se encuentran previstos los Compromisos de Gestión asociados a pagos, por lo que si existiera algún compromiso que, además del desembolso de fondos, implicara otro tipo de recompensa, quedaría fuera de la órbita de la CRCG.

Actualmente no se encuentra previsto cómo proceder en el caso de que existan discrepancias entre el organismo y la CRCG, respecto al cumplimiento del Compromiso de Gestión. Como antecedente se menciona el caso de la DIGESA, donde funciona un Tribunal de Alzada que dirime sobre las discrepancias en la aprobación de los compromisos. Se pretende recoger dicha experiencia e incluir un Tribunal de Alzada para todos los compromisos, aunque por el momento esto sólo es una propuesta interna.

Otra modificación que se pretende implementar es establecer plazos para que la CRCG se expida. El objetivo es generar un mecanismo para que el organismo tenga la certeza de que una vez enviado el informe a la CRCG va a obtener respuesta en determinado plazo, pudiendo prever cuando van a recibirse los fondos. En caso de que la Comisión omita expedirse en el plazo establecido, se considerará como aprobado el compromiso.

3.6.9 – Ventajas y desventajas de los Compromisos de Gestión

según la CRGC

Como ventaja, se destaca que los compromisos contribuyen a vincular el trabajo de la organización al logro de resultados, otorgando así mayor transparencia. Son un instrumento para mejorar la gestión, lograr metas concretas y asociar a resultados el pago de incentivo.

En su opinión, una de las razones por las cuales implementar Compromisos de Gestión es la necesidad de obtener buenos resultados en la gestión pública y la conciencia de que los recursos no son gratis, que se debe rendir cuenta de qué se hace con los fondos públicos y demostrar que se es eficiente en su utilización.

En cuanto a las desventajas o dificultades en su aplicación, mencionan los costos de “hacerlo bien”, principalmente la implementación de sistemas de información. También se requiere un cambio cultural que, entre otras cosas, permita a las organizaciones entender que la partida presupuestal asignada a los compromisos no está a su libre disposición, sino que depende del cumplimiento de los mismos. Debe tenerse una visión sistémica de la organización a fin de que no se descuiden áreas de trabajo o se incurra en costos excesivos para lograr cumplir los objetivos.

Otra dificultad puede ser la posible resistencia por parte de los funcionarios, porque en algunos casos se les ha impuesto Compromisos de Gestión vinculados a partidas que ya estaban cobrando, pudiendo ocurrir que cobren menos o incluso

dejen de cobrar las mismas. Entonces los ingresos que se percibían en forma mensual, ahora estarán condicionados al desempeño a lo largo del año. Por dicho motivo la Secretaría aconseja que no se realice en forma individual ni mensual, de modo de que no se asocie al sueldo.

3.6.10 – Causas de la escasa aplicación de los compromisos en el

Estado y de la intervención de la Comisión

Su escasa aplicación se debe, en particular, a la falta de cultura y la existencia de pocos sistemas de información que permitan su verificación.

Recién se están aplicando Compromisos de Gestión, entonces evidentemente no se puede comenzar con muchos compromisos a la vez, son procesos que llevan tiempo de adaptación y de análisis de cada organismo. La Secretaria Técnica no considera que esta escasez de compromisos sea algo negativo, por el contrario, piensan que es bueno que existan pocos organismos tratando de implementar los mismos, debido a que no se cuenta con capacidad para abarcarlos a todos. Asimismo, el Estado no va a poner a disposición de todos los organismos fondos para que apliquen Compromisos de Gestión, por el simple hecho de que se piense que sea el mecanismo más eficiente.

El escaso involucramiento de la CRCG se debe a que la Comisión funcionó un corto período luego de su creación, posteriormente se discontinuó y con la segunda designación reinició su actividad. Por lo tanto, recién se está construyendo la metodología de trabajo y se está analizando con qué organismos comenzar. Otra cuestión es la cantidad de recursos de que se dispone; la Secretaría tiene 6 integrantes y, a su vez, los compromisos son totalmente diferentes entre sí, cada organismo tiene diferente misión, visión y planificación estratégica, por lo que no es un trabajo sencillo.

Se recomienda ir avanzando con cautela, fortalecer el funcionamiento de la Comisión e ir reglamentando las herramientas técnicas y la legislación que soporte el funcionamiento armónico de los compromisos, pues muchas veces ocurre que existe normativa muy dispersa y contradictoria.

3.7 – RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.7.1 – Análisis de la opinión de los expertos

Tanto Milnitsky como Ramos hacen referencia a la necesaria alineación entre planificación estratégica, sistema de incentivos y Compromisos de Gestión. Ramos, a su vez, destaca la importancia de que las empresas cuenten con Cuadro de Mando Integral. Coinciden también en la necesidad de negociar los indicadores

con el sindicato, a modo de asegurar el cumplimiento de los mismos por parte de los empleados.

Consideran a DGI como uno de los organismos que más ha avanzado en la aplicación de Compromisos de Gestión y argumentan que es más sencillo establecer compromisos en organismos cuyos productos son cuantificables, aunque siempre existe la opción de definir metas de gestión en vez de metas de producto.

Opinan que los compromisos constituyen una herramienta que contribuye a obtener coordinación, transparencia, delegación de responsabilidad y desburocratización, pero los consideran a su vez como un arma para usar con discreción en el Estado.

3.7.2 – Análisis del relevamiento en los organismos

A continuación se expone un cuadro comparativo con los principales puntos desarrollados en las entrevistas realizadas a los 5 organismos relevados:

Compromisos de Gestión en el Estado Uruguayo

Cuadro Comparativo de los Organismos Relevados					
Preguntas / Organismos	DGI	DNA	BCU	ANC	IP
Tipo de institución	Unidad Ejecutora del MEF	Unidad Ejecutora del MEF	Ente Autónomo	Servicio Descentralizado	Institución privada con economía semi-pública
¿Aplica Compromisos de Gestión?	Si	No, a partir del 2012 se pretende aplicar metas de desempeño personales, grupales e institucionales	Sí, pero se denominan Metas de Mejora	Si	Si
Tipo de compromiso	Institucionales y Colectivos	Colectivos	Colectivos y Grupales	Colectivos y se negocian Institucionales	Institucionales
¿Cuáles son las partes intervinientes?	Surgen a partir de las negociaciones entre el MEF y la DGI, las cuales marcan los acuerdos futuros entre la Dirección y las distintas áreas, con la asesoría y coordinación de APOC	Surgen como acuerdos entre la Dirección y las distintas áreas, bajo la tutoría de la Unidad de Planificación Estratégica	Surgen como acuerdos entre la Dirección y las distintas áreas, con el apoyo del área de Desarrollo Estratégico	Delegados del directorio de la empresa y el sindicato con el MEF, la OPP y la ONSC	El Instituto, el MEF y la ANII
¿Por qué se decide aplicar esta herramienta?	Para dar cumplimiento al POA	Ley de Presupuesto Nacional 2010 – 2014	Se busca mejorar la gestión del Banco	Para salir de un conflicto gremial	Contrapartida del subsidio gubernamental
¿Cómo es el proceso de planificación? ¿Cómo se fijan las metas y planes operativos?	Plan Estratégico POA Compromisos de Gestión	Análisis FODA Talleres participativos Plan estratégico 2010-2020 Objetivos estratégicos y metas	Plan estratégico Metas estratégicas y operativas Plan operativo anual Metas de Mejora	Plan estratégico Lineamientos de conducción quinquenales Programas estratégicos prioritarios	Negociación de metas con el MEF Determinación de indicadores y el detalle de los compromisos

Compromisos de Gestión en el Estado Uruguayo

¿Cómo se integran los Compromisos de Gestión al ciclo de gestión del organismo?	Surgen a partir del POA	Forman parte del plan estratégico	Forman parte del plan operativo anual	Toman los objetivos e indicadores de los programas estratégicos	Se atan a los puntos clave de las metas establecidas
¿Los Compromisos de Gestión operan a todo nivel o abarcan sólo a algunas actividades y personas?	Todo nivel	Todo nivel	Todo nivel	Todo nivel	Todo nivel a partir de este año
¿Cómo inciden los Compromisos de Gestión en el logro de resultados?	Contribuyen al logro de las metas	Cumplimiento de objetivos estratégicos de forma más eficaz y eficiente	Consecución de objetivos de forma más eficaz y eficiente	Reglas de juego objetivas para lograr sus metas	Proporciona transparencia a quien entrega y a quien los recibe los recursos.
¿Cómo se evalúa la obtención de los mismos o el no alcance de las metas fijadas?	Indicadores de desempeño Informes de terceros	Indicadores de desempeño	Indicadores de desempeño Presentación de evidencias	Indicadores de desempeño Informes de terceros	Informes de avance en distintos momentos según cada meta
¿Existe algún tipo de seguimiento del grado de avance de los Compromisos de Gestión?	Existen reuniones de seguimiento	No se encuentra previsto	El área de Desarrollo Estratégico releva la información acerca del alcance de los indicadores, la compila y eleva al Directorio	Los controla la comisión de seguimiento institucional	Hay una comisión de seguimiento que informa a la CRCG
¿Existe algún sistema que permita gestionarlos?	Software montado sobre un CMI	Software denominado O3	Planillas Excel	No	No
¿Cómo recoge el Decreto Nro. 526/009 del 19 de noviembre del 2009 que reglamenta los Compromisos de Gestión?	No se tiene conocimiento	No se tiene conocimiento	No se tiene conocimiento	Se aplica mayoritariamente	Hay un estricto cumplimiento del Decreto
¿Qué vínculo mantiene con la CRCG?	Ninguno	Ninguno	Ninguno	No está prevista aún su intervención	Por medio de la comisión de seguimiento que intermedia con la CRCG

Compromisos de Gestión en el Estado Uruguayo

¿Qué han aportado los Compromisos de Gestión?	Instrumento de comunicación Promueven trabajo en equipo Aportan ingresos	N/A	Motivación Cultura organizacional homogénea Armonización de metas de diversas áreas	Línea cuantificable asociada al quehacer cotidiano de los funcionarios Agente motivador	Son una manera de rendir cuentas Otorgan transparencia
¿Cuáles son las ventajas de su aplicación?	Gestión de objetivos Focalización de tareas Rendición de cuentas Transparentización de la organización Mejor comunicación interna	Encausar el accionar de los funcionarios hacia la concreción de los objetivos y metas Distribución equitativa de las compensaciones	Permite obtener conocimiento respecto al camino que se está transitando Alineación del comportamiento de los funcionarios hacia el logro de un objetivo común	Ayuda a comunicar la estrategia en términos cuantificables	Ayudan a sostener el crecimiento de la institución Permiten mejorar las metas ya trazadas Crea sinergia entre organismos interactuantes
¿Cuáles son las desventajas de su aplicación?	Posibles resistencias al cambio Efectividad afectada por falta de autonomía	Resistencia por parte de los inspectores que van a ver sensiblemente disminuidos sus ingresos	Resistencia al cambio, a consecuencia de: el mayor conocimiento y control que se posee sobre la gestión de los funcionarios, la necesidad adicional de entrenamiento, y la dificultad en la construcción de indicadores	No plantea desventajas, sino dificultades: Requiere desarrollar capacidad negociadora Requiere concientizar sobre la confidencialidad de la información	Si a lo largo del tiempo las metas comienzan a ser rutinarias, provocan que el organismo no pueda generar más cambios
¿Qué se requiere para poder aplicar Compromisos de Gestión?	Insertos en la planificación	Planificación estratégica Fondo por Mejor Desempeño Indicadores de desempeño Herramienta informática de gestión	Cada área debe declarar lo que necesita para cumplir con las metas fijadas En caso de requerir la participación de más de un área se deben firmar compromisos de entendimiento entre áreas	Voluntad negociadora de las partes Adecuado entendimiento de la estrategia del negocio Presupuesto	Sistemas de información Diálogo interno que ayude concientizar sobre su importancia

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

Del cuadro anterior se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- Todos los organismos menos la DNA aplican actualmente Compromisos de Gestión, aunque el mismo tiene previsto hacerlo a partir del 2012.
- Con excepción del IP, todos aplican o está previsto que apliquen compromisos colectivos.
- DGI, ANC e IP aplican compromisos institucionales.
- A su vez, en los organismos antes mencionados está prevista la participación del MEF, esto es previsible ya que es uno de los principales interesados en cómo se utilizan los recursos del Estado.
- DGI, BCU y ANC aplican 2 tipos distintos de Compromisos de Gestión.
- El BCU es el único ente que aplica Compromisos de Gestión grupales.
- También, el BCU es el único que comenzó a aplicar Compromisos de Gestión por iniciativa de sus autoridades y con el objetivo concreto de utilizarlo como herramienta de mejora. En el resto de los organismos se aplicaron a partir de iniciativas externas.
- El caso de la ANC es el único donde la necesidad de implementar compromisos no surge con el objetivo de mejorar la gestión del organismo.
- En todos los casos el compromiso se materializa como resultado de un plan estratégico que fija determinadas metas que son medidas con ciertos indicadores de desempeño, los cuales determinan el cumplimiento de los Compromisos de Gestión.
- En todos los organismos los compromisos operan a todo nivel.

- Todos los organismos menos el IP destacan que la principal incidencia de los compromisos es su contribución al logro de metas y objetivos.
- En DGI y ANC han sido necesarios informes de terceros para evaluar el cumplimiento de los compromisos.
- Con excepción de DNA, en todos está previsto realizar seguimiento del grado de avance.
- En ANC e IP se formó una comisión con el objetivo de supervisar el cumplimiento de los compromisos.
- Únicamente DGI y DNA adquirieron un software para poder gestionar los compromisos.
- Sólo ANC e IP tienen conocimiento del Decreto Nro. 526/009. Asimismo, el IP es el único que lo aplica estrictamente.
- Además, solamente el IP mantiene un vínculo con la CRCG.
- Todos los organismos menos el IP consideran que uno de los principales aportes de los compromisos es que constituye un instrumento de comunicación interno. Esto es coherente con el hecho de que el IP es el único de los organismos que no aplica compromisos que involucren a sus empleados (colectivos o grupales).
- BCU y ANC consideran que uno de los principales aportes de los compromisos es su capacidad de generar motivación.
- Únicamente DGI e IP hacen énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas como una de las ventajas que aportan los compromisos.

- Solo ANC consideró que la aplicación de Compromisos de Gestión no presenta desventajas.
- DGI, DNA y BCU hacen referencia a la resistencia al cambio por parte de los involucrados como una de las principales desventajas de los compromisos.
- DGI y DNA mencionan a la planificación estratégica como fundamental para poder aplicar compromisos.
- DNA y ANC entienden que lo que se requiere principalmente para poder aplicar compromisos es la existencia de fondos.
- ANC e IP consideran que debe existir una determinada capacidad de diálogo o entendimiento entre las partes involucradas para poder aplicar Compromisos de Gestión.
- En síntesis, se puede apreciar que DGI y ANC son los organismos que más han avanzado en la implementación de Compromisos de Gestión, y que este último, junto con el IP, son los que adecuan más sus compromisos a lo establecido en el Decreto Nro. 526/009.

PARTE 4 – CONCLUSIONES Y

RECOMENDACIONES

Del análisis del Marco Teórico y el Trabajo de Campo pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Como conclusión, respecto a la primera hipótesis planteada en el Capítulo 1, se destaca que la misma se cumple en términos generales. Esto se basa en el desarrollo teórico y en la investigación realizada respecto a los casos de Nueva Zelanda y de América Latina, expuestos en el Capítulo 2.
- También se confirma que la misma se cumple para el caso concreto de Uruguay, lo que se sustenta en las entrevistas realizadas a los técnicos y en los distintos entes relevados. Dichas entrevistas enfatizan la importancia de los Compromisos de Gestión, siendo éste un instrumento destacado dentro de los nuevos sistemas de gestión, que, tal como se mencionó en el Marco Teórico, constituye una herramienta para lograr la transformación del Estado.
- Con respecto a la segunda hipótesis planteada se constató, a través de la investigación del Trabajo de Campo, que en la mayoría de los casos existe desconocimiento de la existencia del decreto reglamentario de los Compromisos de Gestión y de la CRCG.

- Si bien la formulación del Decreto Nro. 526/009 se realizó en base a situaciones concretas que estaban ocurriendo en la práctica (como por ejemplo, el caso de DGI), se observa que, para la efectiva aplicación de los compromisos, se requiere como base ciertos elementos de gestión que los sustenten, tales como: planificación, estrategia definida, fijación de metas y objetivos y herramientas que permitan alinear los esfuerzos de la organización a la estrategia para el logro de las metas (como ser el CMI). A su vez, los técnicos destacan la necesidad de un cambio cultural para que la aplicación de la herramienta pueda ser posible, lo cual implica, entre otras cosas, capacidad de negociación, para acordar las metas, la estrategia y los recursos a aplicar, y participación de todos los involucrados.
- Otro aspecto es la necesidad de replantear la forma de funcionamiento de la CRCG. Si bien se considera importante la existencia de una entidad de estas características que unifique la política del Gobierno en este ámbito, su condición actual hace que la misma no opere en las condiciones deseadas a nivel de los organismos autónomos y departamentales. Por lo tanto, parece oportuno el planteo de la CRCG de modificar su ámbito de actuación.
- La aplicación de los Compromisos de Gestión se enmarca en el devenir de las nuevas teorías de Administración del Estado (Neoliberalismo, Nuevo Management Público, Nuevo Institucionalismo Económico) mencionadas

en el Marco Teórico, en las que comienza a hacerse hincapié en una gestión por resultados a nivel del Estado.

- La investigación pone de relieve la importancia de contar con recursos suficientes que sustenten la implementación de estos cambios, en particular sistemas de información, capacitación, mejoras en estructuras y procesos organizacionales y, principalmente, un sistema de gestión de presupuesto integrado. En la etapa actual la preocupación del Gobierno es implementar Compromisos de Gestión, independientemente del hecho que los organismos cuenten con capacidad suficiente para implementarlos de forma óptima.
- Si bien los compromisos constituyen una herramienta de gran utilidad, su aplicación presenta dificultades, las cuales se acentúan cuando ésta se trata de implementar en el ámbito público dada la especificidad de este sector. Dicha especificidad se expresa, entre otras cosas, en la dificultad para identificar y cuantificar objetivos y metas en el corto y largo plazo, especialmente cuando a los organismos les afectan factores sociales (es ilustrativo el caso de DGI, ya que, por las características de su actividad, este aspecto se facilita, pues le permite plantearse objetivos tangibles que no se ven influidos en gran medida por factores sociales); en la rigidez de la normativa (que condiciona las estructuras y procedimientos); así como en los aspectos culturales.
- En definitiva, el gran desafío del Estado uruguayo consiste en generar un modelo de reforma integrado, que incorpore herramientas como los

Compromisos de Gestión en el marco de acciones que contemplen aspectos de funcionamiento, estructura y recursos, con foco en el ciudadano, que posibilite avanzar hacia los objetivos de eficacia y eficiencia requeridos.

BIBLIOGRAFÍA

- Amat, J. M. (1992). *El Control de Gestión: Una perspectiva de Dirección*. Ediciones Gestión 2000 S.A. Barcelona, España.
- Banco Central del Uruguay. *Texto Ordenado de la Carta Orgánica aprobada por Ley N° 16.696 del 30 de marzo de 1995, en la redacción dada por Ley N° 18.401 del 24 de octubre 2008 y las modificaciones introducidas por Ley N° 18.643 del 9 de febrero del 2010 y Ley N° 18.670 del 20 julio del 2010*. Montevideo, Uruguay.
- CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Revista del CLAD: Reforma y Democracia, N° 13. Caracas, Venezuela.
- Cassinelli Muñoz, H. (2002). *Versión de las clases del curso de derecho público dictadas en la facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad de la República actualizada al 30 de junio de 2002*. Editorial Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.
- Correa Freitas, R. (1989). *El desarrollo de la organización estatal en el Uruguay y el proceso de su burocratización*. Revista de Administración Pública Uruguay, Año 3, N° 8. Montevideo, Uruguay.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*. Editorial Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela.
- Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999). *La especificidad de la gestión pública: el concepto de "management público"*. España.
- Erra, C. (2001). *Modelo Burocrático de Organización según Max Weber*. Argentina.
- Flores Dapkevicius, R. (2005). *La Reforma o Transformación del Estado*. Montevideo, Uruguay.
- Galofré, A. (2003). *Sistema de Incentivos al Desempeño*. España.
- Guerrero, O. (2000). *Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización*. Vol. 1. México.
- Kaplan, R. y Norton, D. (1992). *El Cuadro de Mando Integral*. Ediciones Gestión 2000. Barcelona, España.

- Korzeniak, J. (2002). *Primer curso de Derecho Público – Derecho constitucional*. Editorial Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.
- Levy, E. (1998). *Control Social y Control de Resultados: Un Balance de los Argumentos y de la Experiencia Reciente*. Brasil.
- Milnitsky, S. (2004). *Sistema de Incentivos en la Administración Pública*. Montevideo, Uruguay.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- OPP, CEPRE. (1998). *La Reforma Administrativa del Estado*. Montevideo, Uruguay.
- Pérez Bravo, M. (2004). *Tesis de Maestría en Ciencia Política, El Nuevo Gerenciamiento Público y su vinculación con la Reforma del Estado Uruguayo*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay.
- Pini, J. y Sayagués, A. (1988). *Desburocratización y Desestatización del Estado*. Montevideo, Uruguay.
- Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay, ONSC. (2008). *XIX Seminario de la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto Público*. Piriápolis, Uruguay.
- Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay. *Decreto 044/009 del 19 de enero de 2009*. Montevideo, Uruguay.
- Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay. *Decreto 195/009 del 27 de abril de 2009*. Montevideo, Uruguay.
- Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay. *Resolución 453/009 del 25 de mayo de 2009*. Montevideo, Uruguay.
- Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay. *Decreto 526/009 del 24 de noviembre de 2009*. Montevideo, Uruguay.
- Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay. *Resolución 1649/010 del 30 de diciembre de 2010*. Montevideo, Uruguay.
- Ramal, J. N. (2007). *Sistema de Control de Procedimientos o Sistema de Gestión por Resultados en la Administración Pública*. Perú.

- Richardson, R. (2001). *Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones*. Revista del CLAD: Reforma y Democracia. No. 19. Caracas, Venezuela.
- Rivas Leone, J, A. (2003). *El Neo institucionalismo y la Revalorización de las Instituciones*. Revista Reflexión Política. Año 5, No 9. Colombia.
- Scott, G. (1996). *La Reforma del Gobierno en Nueva Zelanda*. Washington D.C., Estados Unidos.
- Shick, A. (2003). *La Modernización del Estado Reflexiones sobre las Reformas de la Próxima Generación para Fortalecer la Capacidad para Gobernar*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., Estados Unidos.
- Shick, A. (2003). *El Estado que rinde: Reflexiones sobre una Idea a la que le ha llegado la hora pero cuya implantación aun está pendiente*. Documento de apoyo a la presentación ante el Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE. Londres, Inglaterra.
- Stark, C. (2001). *Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina*. Estudio incluido en el proyecto del CLAD: Modernización de la Administración Pública en América Latina y El Caribe. Caracas, Venezuela.
- Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública (2001). *Neoliberalismo*. México.
- Vázquez, T. (2007). *La política y la descentralización, ejes de la Reforma del Estado*. Entrevista publicada en el Diario La República. Año 12, Nro. 2501. Montevideo, Uruguay.

DIRECCIONES DE INTERNET CONSULTADAS

<http://www.aduanas.gub.uy>

<http://www.bcu.gub.uy>

<http://www.clad.org>

<http://www.correo.com.uy>

<http://www.dgi.gub.uy>

<http://www.parlamento.gub.uy>

<http://www.pasteur.edu.uy>

<http://www.presidencia.gub.uy>

PERSONAS ENTREVISTADAS

Sergio Milnitsky.

Conrado Ramos.

Fernando Wins, Unidad de Planificación Estratégica, DNA.

Lorena Veiga, Unidad de Planificación Estratégica, DNA.

Pilar Torrado, Asesoría de Planificación, Organización y Control (APOC), DGI.

Cristina Regusci, Asesoría de Planificación, Organización y Control (APOC), DGI.

Alicia González, Secretaria General, BCU.

Richard Lezcano, Planificación y Control de Gestión, ANC.

Ana María Balay, Dirección de Administración Finanzas y Recursos Humanos, Instituto Pasteur.

Marisa Rodríguez, representante de la OPP en la Secretaria Técnica de la CRCG.

Guillermo Galmés, representante de la ONSC en la Secretaria Técnica de la CRCG.

ANEXOS

ANEXO A

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

CM/673

08/05/001/60/270

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO
AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 19 ENE. 2009

VISTO: la necesidad de regular el diseño, instrumentación, control y evaluación de los Compromisos de Gestión, asociados en algunos casos a sistemas de remuneración variable.-

RESULTANDO: I) que los Compromisos de Gestión son una modalidad de aplicación creciente dentro de la administración.-

II) que dicha modalidad se inscribe dentro de la política del Poder Ejecutivo basada en una nueva definición de los objetivos estratégicos que procura adaptar el estilo tradicional de la Administración a una administración orientada a los resultados de la gestión.-

III) que los Compromisos de Gestión involucran tanto a las instituciones como a sus funcionarios en el desarrollo y aplicación de nuevas estrategias, modalidades operativas y técnicas de gestión para un cumplimiento más eficaz y eficiente de sus objetivos estratégicos y metas asociadas, con el consiguiente beneficio para la sociedad.-

DN/SD/ads

IV) que a través de dichos compromisos se reconoce el esfuerzo y la dedicación puestos por los funcionarios en pos del logro de los objetivos y metas fijados, propendiendo así a fortalecer el vínculo con la institución a la que pertenecen.-

V) que las instituciones involucradas se ven obligadas a implementar o mejorar los mecanismos de evaluación de gestión, lo que conlleva la necesidad de ajustar, incrementar o eventualmente desarrollar,

08/05/001/60/270

nuevos sistemas de información que le permitan atender en tiempo y forma el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los compromisos suscritos y controlar eficazmente su desarrollo.-

CONSIDERANDO: I) que tratándose de una nueva modalidad de gestión las instituciones no cuentan aún con capacidades y experiencia suficientes para alcanzar el máximo provecho en la aplicación de los Compromisos de Gestión en sus diferentes etapas de formulación, seguimiento y evaluación.-

II) la conveniencia de promover y formalizar el intercambio de experiencias entre las instituciones que aplican estos compromisos, como medio para promover así la mejora continua en el uso de esta herramienta.-

III) la necesidad de uniformizar los criterios, sistemas y metodologías empleadas a fin que los Compromisos de Gestión sean aplicados en un marco equitativo dentro de la Administración que, además de contemplar las naturales diferencias entre las instituciones y sus cometidos, asegure una mayor objetividad.-

IV) la conveniencia de fortalecer el apoyo que el Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Oficina Nacional del Servicio Civil, brindan dentro de sus respectivas competencias a las unidades que aplican los Compromisos de Gestión para que éstas puedan administrar los mismos exitosamente.-

V) que resulta aconsejable crear un ámbito en el cual los tres órganos citados precedentemente puedan coordinar con fluidez la unificación de criterios y el apoyo brindado a las unidades.-

VI) las atribuciones asignadas a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto por los artículos 39 y 41 de la Ley N° 16.736 del 5 de enero de 1996 en todo lo concerniente a la evaluación de gestión.-

ATENTO: a lo precedentemente expuesto.-

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,
actuando en Consejo de Ministros
DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Créase la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG) que estará integrada por un representante del Área de

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que la presidirá, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y un representante de la Oficina Nacional del Servicio Civil.-

08/05/001/60/270

ARTÍCULO 2º.- La Comisión creada en el artículo precedente tendrá los siguientes cometidos:

- a) Asesorar al Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Oficina Nacional del Servicio Civil y a las unidades que suscriban Compromisos de Gestión, en toda materia relacionada con éstos, cualesquiera sean las modalidades de los mismos.
- b) Proponer los criterios generales que deberán ser aplicados en las etapas de formulación, seguimiento y evaluación de los Compromisos de Gestión.
- c) Proponer los criterios generales que deberán ser aplicados en el desarrollo de sistemas de información destinados a servir de soporte en el seguimiento y evaluación de los Compromisos de Gestión.
- d) Proponer al Poder Ejecutivo criterios y metodologías a aplicar en todos aquellos casos en que éste participe o resulte involucrado en materia de Compromisos de Gestión con otras instituciones;
- e) Supervisar el cumplimiento de la reglamentación vigente en la materia.
- f) Participar en la formulación, definición de metas e indicadores del seguimiento y la evaluación de los Compromisos de Gestión.
- g) Organizar y llevar el registro actualizado de todos los Compromisos de Gestión.
- h) Efectuar informes de evaluación global de los resultados obtenidos mediante los Compromisos de Gestión y el análisis de la relación costo beneficio.
- i) Asesorar en toda consulta acerca del funcionamiento de los Compromisos de Gestión en cualquiera de sus etapas.

ARTÍCULO 3º.- Todo sistema de remuneración variable, sea ésta parcial o total, será considerado como un caso particular de Compromiso de Gestión a los efectos de lo dispuesto en este Decreto.-

ARTÍCULO 4º.- La Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG) será representada a todos los efectos por su presidente y en su ausencia, por cualquiera de sus miembros. Las resoluciones de la Comisión serán tomadas por mayoría.-

ARTÍCULO 5º.- Facúltase a la Comisión creada en el artículo 1º para:

- a) convocar –en coordinación con las respectivas jerarquías- a funcionarios de las Unidades Ejecutoras que por su experiencia y conocimientos puedan colaborar con ella asesorándola temporalmente;
- b) sugerir la contratación de asesores y expertos externos que bajo supervisión de la Comisión aporten asesoramiento especializado para el mejor cumplimiento de sus cometidos;
- c) comunicarse directamente con todas las unidades que trabajen con Compromisos de Gestión, en relación a los temas vinculados a ellos;
- d) informar al jerarca de la unidad correspondiente en caso de detectarse que no se está cumpliendo cabalmente con un Compromiso de Gestión asumido o con la reglamentación vigente, pudiendo llegar a recomendar la suspensión de dicho compromiso.
- e) convocar a la Auditoría Interna de la Nación a los efectos de verificar registros e información suministrada por los organismos que propongan Compromisos de Gestión.

ARTÍCULO 6º.- La Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG) funcionará con los recursos humanos y materiales de los respectivos órganos que la integran y según el caso, con los pertenecientes a aquellas unidades a las que brinda apoyo y asesoramiento.-

ARTÍCULO 7º.- Las Unidades Ejecutoras deberán proporcionar a la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG) toda la información que solicite relacionada con los cometidos de ésta.

ARTÍCULO 8º.- Los Compromisos de Gestión deberán contar en sus etapas de formulación y evaluación, con el informe previo y favorable de la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG).-

ARTÍCULO 9º.- En un plazo no mayor a treinta (30) días a partir de la fecha de este decreto, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional del Servicio Civil elevarán al Poder Ejecutivo para su designación, los nombres de los funcionarios propuestos para integrar la Comisión creada en el artículo 1º, junto con el nombre del alterno que actuará en todo caso de ausencia temporal del titular.-

ARTÍCULO 10º.- Al 31 de enero y 31 de julio de cada año, la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG) remitirá un informe ejecutivo a los jefes del Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina de

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

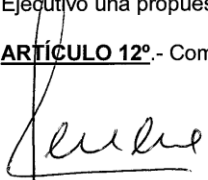


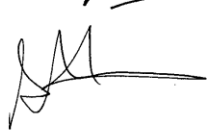



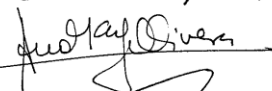
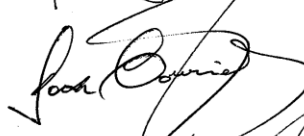

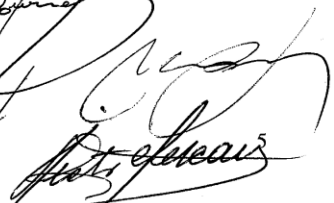
Planeamiento y Presupuesto y Oficina Nacional del Servicio Civil dando cuenta del funcionamiento en el semestre anterior a cada informe de los Compromisos de Gestión existentes.-

08/05/001/60/270

ARTÍCULO 11°.- Dentro de los sesenta (60) días de constituida, la Comisión creada en este decreto elevará a consideración del Poder Ejecutivo una propuesta de Reglamento para Compromisos de Gestión.-

ARTÍCULO 12°.- Comuníquese, publíquese y archívese.-


Dr. TABARE VAZQUEZ
Presidente de la República

ANEXO B

CM/719



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PODER EJECUTIVO

**MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Montevideo, 27 ABR. 2009

VISTO: que por decreto N° 44/009 de 19 de enero de 2009 se creo la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG).

RESULTANDO: que en virtud de lo dispuesto por el artículo 1° del decreto 44/009 se estableció que dicha Comisión estará integrada por un representante del Área de Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que la presidirá, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y un representante de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

CONSIDERANDO: que en lo atinente a la representación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se padeció error por lo cual corresponde la modificación correspondiente del decreto.

ATENTO: a lo expuesto precedentemente

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
actuando en Consejo de Ministros**

DECRETA:

Artículo 1°.- Modifícase el artículo 1° del Decreto N° 44/009 de fecha 19 de enero de 2009 estableciéndose que donde dice "un representante del Área de Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que la presidirá" debe decir "un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que la presidirá".

Artículo 2º.- Comuníquese, publíquese, etc.

Tabare Vazquez
Dr. TABARE VAZQUEZ
Presidente de la República

[Signature]
[Signature]

[Signature]

[Signature]
[Signature]

[Signature]

[Signature]
[Signature]
[Signature]

[Signature]

[Signature]

[Signature] *[Signature]* *[Signature]*

ANEXO C

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Montevideo, 25 MAYO 2009

09/02/008/24

VISTO: la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG), creada por Decreto 44/009 de 19 de enero de 2009 y su modificativo Decreto 195/009 de 27 de abril de 2009.-

ASUNTO 3498

RESULTANDO: que según lo establecido en el artículo 1º del Decreto 195/009 de 27 de abril de 2009, la citada Comisión estará integrada por un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y un representante de la Oficina Nacional del Servicio Civil.-

CONSIDERANDO: que corresponde designar a los respectivos representantes para integrar la citada Comisión.-

ATENTO: a lo expuesto;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

RESUELVE:

AS

1º) Designase como representantes ante al Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG) creada por Decreto 44/009 de 19 de enero de 2009 y su modificativo Decreto 195/009 de 27 de abril de 2009 a las personas que se detallan a continuación, en calidad de titular y alterno respectivamente:

- Por la Oficina Nacional del Servicio Civil, Dras. Cecilia Menéndez y Ana María Santestevan.
- Por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dr. Conrado Ramos y Lic. Felipe Montestier
- Por el Ministerio de Economía y Finanzas, Cres. Daniel Mesa y Susana Díaz

4º) Comuníquese, notifíquese, etc.-

Dr. TABARE VAZQUEZ
Presidente de la República

ANEXO D

CM/ 869

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

**MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Montevideo, 19 NOV. 2009

VISTO: la propuesta de Reglamento para los Compromisos de Gestión formulada por la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión;

RESULTANDO: I) que el 26 de junio de 2009 se constituyó la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión;

II) que en tiempo y forma dicha Comisión ha elevado la propuesta de reglamento que refiere este Decreto;

2009/11/19/0011

CONSIDERANDO: I) que los compromisos de gestión constituyen un elemento clave para el proceso de modernización y transformación del Estado;

II) que se considera necesario ordenar el procedimiento para la celebración de compromisos de gestión;

III) que corresponde aprobar la propuesta formulada;

ATENTO: A lo precedentemente expuesto, a lo dispuesto por los artículos 168 numeral 4° de la Constitución de la República y 11 del Decreto N° 44/2009 del 19 de enero de 2009 y a lo aconsejado por la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

actuando en Consejo de Ministros,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Apruébase el Reglamento para los Compromisos de Gestión, anexo y que se considera parte integrante del presente Decreto.

ARTÍCULO 2°.- Comuníquese, publíquese, etc.

Dr. TABARE VAZQUEZ
Presidente de la República

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

REGLAMENTO DE LOS COMPROMISOS DE GESTION

Artículo 1° (Objeto). El objeto del presente reglamento es establecer los requisitos que regularán los Compromisos de Gestión, cualquiera sea su modalidad, en cuya suscripción participe a cualquier título alguna persona pública.

Artículo 2° (Definición). A efectos de este reglamento se considerará que el compromiso de gestión es un acuerdo celebrado a nivel institucional, colectivo, grupal y/o individual, en el cual se asignan recursos como contrapartida del cumplimiento de metas fijadas en sus respectivos ámbitos de competencia, vinculadas a la mejora de la gestión.

Artículo 3° (Clasificación). Los compromisos de gestión podrán ser:

- a) **Institucionales:** Cuando se celebran entre dos sistemas orgánicos, a través de sus órganos jerarcas.
- b) **Grupales:** Cuando se celebren entre un órgano jerarca y un conjunto de dos o más personas subordinadas al mismo.
- c) **Colectivos:** Cuando se celebran entre un órgano jerarca y todo su personal.
- d) **Individuales:** Cuando se celebren entre un órgano jerarca y un subordinado (cualquiera sea la jerarquía o el vínculo funcional de éste con la persona pública).

Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión

Artículo 4° (Etapas). Las actividades a desarrollar en la realización de un Compromiso de Gestión se agruparán en las siguientes etapas:

- a) **Formulación:** Corresponde a todas las acciones preparatorias de concepción, propuesta de metas e indicadores, acuerdo entre las partes, elaboración del proyecto y aprobación por la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión , incluyendo la suscripción del Compromiso de Gestión.
- b) **Seguimiento:** Comienza a partir de la suscripción y se extiende durante todo el plazo de ejecución del Compromiso de Gestión.
- c) **Evaluación:** Proceso de evaluación global que se efectúa inmediatamente de culminada la etapa de ejecución para determinar el grado de cumplimiento del Compromiso de Gestión.

Artículo 5°.- (Criterios a aplicar en la etapa de Formulación).

Se aplicarán las siguientes disposiciones generales:

- a) Al inicio de la etapa las partes solicitarán a la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión la designación del representante que participará como asesor.
- b) Para la aprobación del Compromiso de Gestión, la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión verificará que - además del análisis de su contenido- en el proyecto formulado se incluyan como mínimo los siguientes puntos:
 - 1) Fecha y lugar de suscripción.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

- 2) Identificación de las partes que lo suscriben.
- 3) Objeto.
- 4) Derechos y obligaciones de cada una de las partes incluyendo mecanismos de pago, cuando ello corresponda.
- 5) Enunciado de las metas a alcanzar incluyendo en cada una de ellas:
 - I. Plazo para su cumplimiento.
 - II. Definición del indicador que medirá el avance en el logro de la meta.
 - III. Fuente de información a usar para el indicador.
 - IV. Cláusulas de salvaguarda (Situaciones excepcionales que en el momento de la firma del Compromiso de Gestión alguna de las partes entiende en forma razonable y justificada que podrían presentarse en el transcurso del Compromiso de Gestión e impactar en su cumplimiento).
- 6) Incompatibilidades (cuando corresponda).
- 7) Criterios a aplicar para la evaluación final (EF) y las evaluaciones de seguimiento (ES), estableciéndose las oportunidades en que se realizarán estas últimas.
- 8) Integración de la Comisión de Seguimiento (CS). Cuando se trate de Compromisos de Gestión individuales esta función podrá ser cumplida por el Jerarca inmediato de la persona.

Resolución de la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión

- 9) Contenido, oportunidad y destinatarios de informes de avance (cuando corresponda).
 - 10) Situaciones de fuerza mayor. Aquellas que obstaculicen o impidan la realización de los trabajos o el cumplimiento de cualquiera de los términos del Compromiso de Gestión, entendiéndose por tales las resultantes de eventos imprevisibles, inevitables e irresistibles que se encuentren más allá del control y del poder de decisión de las partes.
 - 11) Mecanismos para contemplar situaciones especiales (licencias, enfermedad, emergencias, fuerza mayor; etc.)
 - 12) Cláusulas para contemplar ajustes debido a factores externos, interrupción, rescisión, renovación automática (si corresponde); etc.
- c) Las metas formuladas deberán estar claramente alineadas con la planificación estratégica o con los cometidos de la dependencia.
 - d) Dictamen de razonabilidad de la meta fijada emitido por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Artículo 6°.- (Criterios a aplicar en la etapa de Seguimiento).

- a) Independientemente del seguimiento que realizará Comisión de Seguimiento, la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión supervisará que el Compromiso de Gestión se desarrolle de acuerdo a los términos en él establecidos.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

- b) Las partes comprometidas que participen en un Compromiso de Gestión deberán proporcionar a la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión toda la información que ésta solicite relacionada con el mismo.
- c) Los criterios de evaluación en la etapa de seguimiento deberán estar en concordancia con los criterios a aplicar en la etapa de evaluación.
- d) Las actuaciones de la Comisión de Seguimiento, así como sus informes, deberán registrarse adecuadamente y ser entregadas a la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión para ser tenidas en cuenta en la etapa de evaluación.

Artículo 7° Criterios a aplicar en la etapa de Evaluación y proceso de evaluación.

- a) La evaluación final dará comienzo inmediatamente a la finalización del Compromiso de Gestión y de que obre en poder de la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión.
- b) Los criterios de evaluación a emplear deberán estar en consonancia con los criterios empleados en la etapa de seguimiento.
- c) Las partes suscriptoras del Compromiso de Gestión serán responsables en igual grado de preparar toda la información relevante para evaluar lo actuado y de entregar la misma a la

Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión

- d) Comisión en el mínimo plazo posible a partir de la culminación del Compromiso de Gestión.
- e) Determinados los valores de los indicadores relevantes para la evaluación, se requerirá dictamen de la Auditoría Interna de la Nación acerca de su razonabilidad.
- f) Una vez evaluado favorablemente el Compromiso de Gestión por la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión, los participantes podrán habilitar las compensaciones previstas dentro del Compromiso de Gestión.
- g) La Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión tendrá un plazo de 30 días para expedirse. En caso de no expedirse se considerará cumplido el compromiso de gestión, habilitándose las compensaciones correspondientes.

Artículo 8.- (Aspectos operativos).

Sin perjuicio de su participación en las etapas de formulación, seguimiento y evaluación, la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión será responsable de elaborar una Guía Metodológica con los siguientes fines:

- a) servir de apoyo técnico y metodológico a las dependencias participantes en los Compromisos de Gestión;
- b) desarrollar los detalles técnicos para la aplicación de los criterios establecidos en este reglamento;
- c) proveer -cuando corresponda- documentos modelo que sirvan de guía durante las etapas de los Compromisos de Gestión.

ANEXO E

*FROM : OPP RR HH

PHONE NO. : 29166157

Jan. 12 2011 01:58PM P1

RR HH

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE

ECONOMÍA Y FINANZAS

E/ 335

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

Montevideo, **30 DIC. 2010**

10/05/001/61/409

VISTO: la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG) creada por Decreto N°. 44/009 de 19 de enero de 2009, con las modificaciones introducidas por el Decreto N°. 195/009, de 27 de abril de 2009;

RESULTANDO: I) que según lo establecido en el artículo 1°. de las normas citadas, la Comisión de referencia estará integrada por un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto quien la preside, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y uno de la Oficina Nacional del Servicio Civil.-

II) que es necesario establecer normas mínimas para su funcionamiento.-

CONSIDERANDO: que corresponde integrar la mencionada Comisión, en atención a que de acuerdo con la reglamentación citada, todos los compromisos de gestión deben contar con su opinión previa y favorable:

ATENTO: a lo expuesto.-

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

RESUELVE:

1º) Designase como representantes ante la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión (CRCG) a las personas que se detallan a continuación, en calidad de titular y alterno respectivamente:

- Por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a la Cra. Janet López y Ec. Andrés Vigna;

- Por el Ministerio de Economía y Finanzas, Ec. Michael Borchardt y Cra. Marta Abilleira;

- Por la Oficina Nacional del Servicio Civil, Dra. Ana Ferraris y Cr. Ramiro Bello.-

MA/DL/ahf

2º) Establécese que la CRCG tendrá una Secretaría Técnica presidida por un representante del Área de Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina

FROM : OPP RR HH

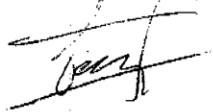
PHONE NO. : 29166157

Jan. 12 2011 01:59PM P2

de Planeamiento y Presupuesto que se gestionará según lo dispuesto por el artículo 6º del Decreto 44/009 de 19 de enero de 2009.-

3º) La Comisión Reguladora de los Compromisos de Gestión elaborará un reglamento de funcionamiento interno en el cual se establecerán las funciones que tendrá la Secretaría Técnica.

4º) Notifíquese, comuníquese, etc.



JOSÉ MUJICA
Presidente de la República

ANEXO F

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



**COMPROMISO DE GESTIÓN
ENTRE EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Y LA DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA**

Año 2010

En Montevideo, el 22 de Julio de 2010, por una parte el Ministerio de Economía y Finanzas, en adelante MEF, representado por el Sr. Ministro Ec. Fernando Lorenzo, y por la otra la Dirección General Impositiva, en adelante DGI, representada por el Sr. Director General de Rentas Cr. Pablo Ferrerí, acuerdan el siguiente Compromiso de Gestión:

CLÁUSULA 1ª - ANTECEDENTES

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección General Impositiva acordaron y ejecutaron Compromisos de Gestión para el bienio 2005/2006 y para los años 2007, 2008 y 2009 con resultados muy positivos en las distintas dimensiones del desempeño de dicha Dirección. Corresponde, por lo tanto, continuar con la utilización de este instrumento.

PARTE 1 – COMPROMISOS POR PARTE DE LA DGI

CLÁUSULA 2ª - METAS 2010

Para el año 2010, la DGI se compromete al cumplimiento de las siguientes metas:

1. Objetivo: Recaudación

Objetivo específico: Asegurar la recaudación

Metas:

- a) Alcanzar una tasa de variación nominal de la recaudación del IVA un 15,2% mayor a la tasa de variación nominal del PIB.
- b) Alcanzar una tasa de variación nominal de la recaudación del IRAE un 50,6% mayor a la tasa de variación nominal del PIB.
- c) Alcanzar una tasa de variación nominal de la recaudación del IRPF un 36,8% mayor a la tasa de variación nominal de la masa salarial.
- d) Alcanzar una tasa de variación nominal de la recaudación total un 22,3% mayor a la tasa de variación nominal del PIB.

En todos los casos, la referencia es a la variación entre 2010 y 2009 de la recaudación bruta, excluidos los pagos efectuados por Empresas Públicas

Documento: CG 2010 - 22-07-10
Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00

1 de 22

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



correspondientes a sus obligaciones tributarias. Asimismo, a los efectos de la comparación entre los dos años, se restan del registro de recaudación de 2009, los pagos extraordinarios provenientes de los Fondos de Recuperación de Patrimonio Bancario.

A los efectos de los cálculos de las tasas de variación de la recaudación, se establecerán los ajustes de comparabilidad que correspondan, para neutralizar las distorsiones provocadas por la normativa tributaria en las condiciones de recaudación de los dos años a comparar (2009 y 2010).

(Ficha de Indicador N° 1)

2. Objetivo: Facilitar el cumplimiento voluntario

Objetivo específico: Promover la diversificación y descentralización de los servicios y el uso de TICs, incorporando nuevos servicios de Internet

Metas:

- Definir, desarrollar e implantar la autoconsulta de datos registrales, antes del 31 de agosto de 2010.
(Ficha de Indicador N° 2).
- Definir, desarrollar e implantar la autoconsulta de los cabezales de las declaraciones ingresadas a la base de débitos y de solicitudes de constancias de impresión de documentación presentadas por los contribuyentes, antes del 30 de noviembre de 2010.
(Ficha de Indicador N° 3).

Objetivo específico: Racionalizar y simplificar sistemas y procedimientos para el cumplimiento

Metas:

- Migrar a Sigma formularios incluidos en Aplicación Alfa: Formularios 2176 y 2178 (Contribuyentes IVA CEDE Y NO CEDE), 2179, 1306 y 2144, antes del 31 de diciembre de 2010.
(Ficha de Indicador N° 4).
- Implementar programa de ayuda para confeccionar y presentar el formulario relativo a precios de transferencia, acorde al Decreto 56/09, antes del 15 de setiembre de 2010.
(Ficha de Indicador N° 5).
- Realizar las definiciones para el proyecto piloto de declaraciones de IRPF Sombra para el año 2011 antes del 31 de diciembre de 2010.
(Ficha de Indicador N° 6).



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



3. Objetivo: Combate al fraude y al incumplimiento fiscal

Objetivo específico: Disponer de mayor cantidad de información de relevancia tributaria.

Meta:

- Comenzar la implantación de la documentación de ventas por vía electrónica, culminando la Fase 1, que comprende el inicio de la compra de equipamiento y la definición del proyecto de factura y boleta electrónica, a implementar durante el año 2011, antes del 31 de diciembre de 2010.
(Ficha de Indicador N° 7)

Objetivo específico: Planificar y desarrollar las actuaciones de control aumentando su impacto.

Metas:

- Realizar como mínimo 1.400 actuaciones de control intensivo por parte de la División Fiscalización. Al menos el 40 % de las mismas deberán realizarse a contribuyentes con domicilio fiscal en el interior del país.
(Ficha de Indicador N° 8).
- Realizar como mínimo 50 actuaciones de control intensivo por parte de la División Grandes Contribuyentes.
(Ficha de Indicador N° 9).
- Realizar como mínimo 8.070 actuaciones de control extensivo por parte de la División Fiscalización. Al menos el 40 % de las mismas deberán realizarse a contribuyentes con domicilio fiscal en el interior del país.
(Ficha de Indicador N° 10).

Objetivo específico: Adoptar medidas que permitan cumplir los acuerdos suscritos en materia de fiscalidad internacional

Meta:

- Crear equipo de trabajo de apoyo a las Divisiones Grandes Contribuyentes y Fiscalización en materia de fiscalidad internacional antes del 31 de julio de 2010.
(Ficha de Indicador N° 11)

4. Objetivo: Fortalecimiento y modernización de la DGI incrementando la eficiencia y eficacia de su gestión

Objetivo específico: Afianzar la cultura de planificación y control de gestión en los distintos niveles organizacionales, incorporando nuevos indicadores y reportes al Tablero de información gerencial



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



Meta:

- Definir, desarrollar y poner en producción sobre la plataforma Q-CMI Versión 4, como mínimo 4 indicadores y 4 reportes nuevos, referidos a las actividades incluidas en el POA 2010, antes del 17 de diciembre de 2010.
(Ficha de Indicador N° 12).

Objetivo específico: Continuar la racionalización de la organización, sistemas y procedimientos de trabajo

Metas:

- Elaborar y presentar una reformulación de la estructura organizativa de la DGI, que incluya las modificaciones necesarias para incrementar su eficacia, antes del 15 de agosto de 2010.
(Ficha de Indicador N° 13).
- Implantar la Fase 1 del nuevo sistema de expedientes administrativos, sobre la herramienta K2B-Gesdoc y comenzar la Fase 2 que comprende la extensión de la utilización del sistema hasta alcanzar más de 70 unidades organizativas y la conectividad a otros sistemas, antes del 31 de diciembre de 2010.
(Ficha de Indicador N° 14).

5. Objetivo: Fortalecer la relación de la DGI con la sociedad

Objetivo específico: Fomentar la relación de respeto con los contribuyentes, consolidando el marco que regule sus derechos

Meta:

- Elaborar y presentar al MEF un proyecto de decreto que consolide el marco de derechos de los contribuyentes antes del 30 de noviembre de 2010.
(Ficha de Indicador N° 15).

CLÁUSULA 3ª - INFORMACIÓN

La DGI se compromete a facilitar a las autoridades y técnicos del MEF, toda la información que se requiera para el análisis, seguimiento y verificación de los compromisos asumidos, dentro de un plazo razonable y acorde a la cantidad y calidad de la misma.

PARTE 2 – COMPROMISOS POR PARTE DEL MEF

CLÁUSULA 4ª - RECURSOS PARA PUESTA EN MARCHA

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31° del Decreto N° 166/005 del 30 de mayo de 2005, la DGI dispondrá de los recursos presupuestales derivados de la mejora de su gestión,

Documento: CG 2010 - 22-07-10
Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00

4 de 22

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



que posibiliten el pago de las compensaciones por dedicación exclusiva y de las primas por desempeño.

CLÁUSULA 5ª - RECURSOS SI SE CUMPLEN LAS METAS

Una vez verificado el efectivo cumplimiento de las metas comprometidas por la DGI, el MEF podrá autorizar la utilización del incremento de créditos presupuestales destinados a gastos de inversiones en función de los proyectos de mejora que la DGI presente a dicha Secretaría de Estado.

PARTE 3 – INCENTIVOS

CLÁUSULA 6ª - PRIMAS POR DESEMPEÑO

El pago de las primas por rendimiento grupal establecidas en el artículo 23º del Decreto 166/05 que se efectúe a favor del Director General de Rentas, del Sub Director General, y de los Directores de División, estará condicionado al cumplimiento de, entre otras, las metas establecidas para cada año en el presente Compromiso de Gestión. En el caso de las metas de recaudación que se establecen en la cláusula 2ª, el mencionado condicionamiento se ajustará al siguiente cuadro de rangos de cumplimiento:

L.ít.	Objeto de la meta específica	Definición del rango de cumplimiento	Rango de cumplimiento		Ponderador
			Cota mínima	Cota máxima	
a)	Recaudación del IVA	Brecha (en porcentaje) entre la tasa de variación nominal de la recaudación del IVA respecto de la tasa de variación nominal del PIB.	0,0%	15,2%	27,9%
b)	Recaudación del IRAE	Brecha (en porcentaje) entre la tasa de variación nominal de la recaudación del IRAE respecto de la tasa de variación nominal del PIB.	0,0%	50,6%	5,9%
c)	Recaudación del IRPF	Brecha (en porcentaje) entre la tasa de variación nominal de la recaudación del IRPF respecto de la tasa de variación nominal de la masa salarial.	0,0%	36,8%	6,2%
d)	Recaudación Total de la DGI	Brecha (en porcentaje) entre la tasa de variación nominal de la recaudación total de la DGI respecto de la tasa de variación nominal del PIB.	0,0%	22,3%	60,0%

El porcentaje de las primas por rendimiento a pagar será igual a la suma ponderada de los porcentajes de cumplimiento en cada meta específica. Los ponderadores a utilizar en esta suma son los indicados en el cuadro anterior.

Documento: CG 2010 - 22-07-10 Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00	5 de 22
---	---------



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



Para las 14 restantes metas establecidas en la cláusula 2ª, el incumplimiento de cada una de éstas condiciona el pago de la prima por rendimiento en una quinta parte.

En el caso de los Encargados de Departamento y de Sección, el 40% y el 30% del monto de la prima grupal, respectivamente, estará condicionado al cumplimiento de las metas establecidas en la cláusula 2ª. La mitad de dichos porcentajes quedará condicionada al cumplimiento de la meta de recaudación según el cuadro de rangos de cumplimiento presentado en esta cláusula y la otra mitad quedará condicionada al cumplimiento de las restantes metas, siguiendo el criterio indicado en el inciso anterior.

PARTE 4 – SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN

CLÁUSULA 7ª - PLAZOS DE CUMPLIMIENTO Y DE VERIFICACIÓN

Los plazos de cumplimiento de las metas establecidas en la cláusula 2ª se detallan en las Fichas de Indicadores anexas. En todos los casos su cumplimiento se deberá evaluar antes del 15 de marzo de 2011, con la única excepción de la meta de recaudación, para la cual el plazo de evaluación podrá extenderse hasta el 30 de abril de 2011 si no se contara con la información necesaria en una fecha anterior.

CLÁUSULA 8ª - COMISIÓN

Se constituirá una Comisión de Seguimiento del Compromiso de Gestión, integrada por representantes de ambas partes, la cual deberá sesionar con una frecuencia mínima mensual a los efectos de realizar el seguimiento de los avances de cumplimiento de las metas establecidas en este Compromiso.

CLÁUSULA 9ª - DIFUSIÓN PÚBLICA DE LOS RESULTADOS

El MEF y la DGI se comprometen a otorgar la mayor difusión pública de los resultados obtenidos.

PARTE 5 – SALVAGUARDAS Y AJUSTES

CLÁUSULA 10ª – SALVAGUARDA GENERAL

Las metas establecidas en la cláusula 2ª se podrán ajustar por acuerdo de las partes si se dieran razones de fuerza mayor o casos fortuitos.

Documento: CG 2010 - 22-07-10
Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00

6 de 22

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



CLÁUSULA 11ª – ANEXOS

Forman parte del presente Compromiso de Gestión las Fichas de Indicadores que figuran en el Anexo.

Cc. Fernando Lorenzo
Ministro de Economía y Finanzas

Cr. Pablo Ferreri
Director General de Rentas



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



ANEXO: FICHAS DE INDICADORES

FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Recaudación	N° del indicador	1
Responsable	DGI		
Metas	a). Alcanzar una tasa de variación nominal de la recaudación del IVA un 15,2% mayor a la tasa de variación nominal del PIB. b). Alcanzar una tasa de variación nominal de la recaudación del IRAE un 50,6% mayor a la tasa de variación nominal del PIB. c). Alcanzar una tasa de variación nominal de la recaudación del IRPF un 36,8% mayor a la tasa de variación nominal de la masa salarial. d). Alcanzar una tasa de variación nominal de la recaudación total un 22,3% mayor a la tasa de variación nominal del PIB.		
Unidad de medida	Brecha (en porcentaje) entre la tasa de variación nominal de la recaudación objetivo y la tasa de variación nominal de la variable de referencia.		
Fórmula	$\text{Tasa de variación nominal de la recaudación objetivo} = \frac{(\text{Recaudación Bruta 2010} - \text{Pagos EEPP 2010}^{(1)} + \text{ajustes de comparabilidad}^{(2)})}{(\text{Recaudación Bruta 2009} - \text{Pagos EEPP 2009}^{(1)} + \text{ajustes de comparabilidad}^{(2)} - \text{pagos de los FRPB}^{(3)})} - 1$ <p>(1) Comprende a todos los pagos por las obligaciones tributarias de las EEPP. No incluye las retenciones que estas empresas realizan a terceros contribuyentes. (2) Se establecerán todos los ajustes de comparabilidad que correspondan para neutralizar las distorsiones provocadas por la normativa tributaria en las condiciones de recaudación de los dos años a comparar (2009 y 2010). (3) Refiere a los pagos provenientes de los Fondos de Recuperación de Patrimonio Bancario.</p> <p>Brecha (en porcentaje) = Tasa de variación nominal de la recaudación objetivo / Tasa de variación nominal de la variable de referencia - 1</p> <p>La variable de referencia es el PIB en las metas específicas a), b) y d) y la masa salarial en la meta específica c).</p> <p>La tasa de variación nominal del PIB se calculará con base en los informes de Cuentas Nacionales publicados por el Banco Central del Uruguay.</p> <p>La tasa de variación de la masa salarial se calculará con base en la variación del Índice Medio de Salarios Nominales y de la Tasa de Empleo, en ambos casos, información publicada por el Instituto Nacional de Estadística.</p>		
Antecedentes			
Fuente de verificación	Informes de la Asesoría Económica de la DGI		
Salvaguarda			

Documento: CG 2010 - 22-07-10
Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00

8 de 22



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Autoconsulta de datos registrales	N° de indicador	2
Responsable	Asesoría en Planificación, Organización y Control		
Meta	Definir, desarrollar e implantar la autoconsulta de datos registrales antes del 31 de agosto de 2010.		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes			
Fuente de verificación	Aplicación disponible y accesible desde la página web de la DGI.		
Salvaguarda			



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Autoconsulta de declaraciones y solicitudes de constancias para imprimir documentación	N° de indicador	3
Responsable	División Recaudación		
Meta	Definir, desarrollar e implantar la autoconsulta de los cabezales de las declaraciones ingresadas a la base de débitos y de solicitudes de constancias de impresión de documentación presentadas por los contribuyentes, antes del 30 de noviembre de 2010.		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes	Autoconsulta de cabezales de declaraciones presentadas por Internet		
Fuente de verificación	Aplicación disponible y accesible desde la página web de la DGI.		
Salvaguarda	Se requiere ampliación del contrato de horas de programación. antes del 31 de agosto de 2010.		

Documento: CG 2010 - 22-07-10 Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00	10 de 22
---	----------



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Migración de formularios a Sigma	N° de indicador	4
Responsable	Asesoría en Planificación, Organización y Control		
Meta	Migrar a Sigma formularios incluidos en Aplicación Alfa: Formularios 2176 y 2178 (Contribuyentes IVA CEDE Y NO CEDE), 2179, 1306 y 2144, antes del 31 de diciembre de 2010.		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes	Únicos formularios disponibles en aplicación Alfa		
Fuente de verificación	Formularios disponibles y accesibles desde la página web de la DGI, para su descarga en la Aplicación Sigma.		
Salvaguarda			

[Handwritten signature]

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Programa de ayuda para precios de transferencia	N° de indicador	5
Responsable	Asesoría en Planificación, Organización y Control		
Meta	Implementar programa de ayuda para confeccionar y presentar el formulario relativo a precios de transferencia, acorde al Decreto 56/09, antes del 15 de setiembre de 2010		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes			
Fuente de verificación	Aplicación disponible y accesible desde la página web de la DGI.		
Salvaguarda			



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Proyecto Declaraciones IRPF Sombra	N° de indicador	6
Responsable	Asesoría Económica		
Meta	Realizar las definiciones para el proyecto piloto de declaraciones de IRPF Sombra para el año 2011 antes del 31 de diciembre de 2010.		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes			
Fuente de verificación	Documento con definiciones del proyecto		
Salvaguarda			

Documento: CG 2010 - 22-07-10 Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00	13 de 22
---	----------

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Factura electrónica	N° de indicador	7
Responsable	División Informática		
Meta	Comenzar la implantación de la documentación de ventas por vía electrónica, culminando la Fase 1 que comprende el inicio de la compra de equipamiento y la definición del proyecto de factura y boleta electrónica, a implementar durante el año 2011, antes del 31 de diciembre de 2010.		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes			
Fuente de verificación	Documento con la definición del Proyecto Pliego de compras publicado		
Salvaguarda	Aprobación de la prórroga de ejecución del Programa de Apoyo a la Gestión Tributaria (BID N° 1783/OE-UR) y asignación de créditos presupuestales por el MEF para habilitar el inicio del procedimiento de compra, antes del 30 de setiembre de 2010.		

Documento: CG 2010 - 22-07-10 Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00	14 de 22
---	----------

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Actuaciones de control intensivo - División Fiscalización	N° de indicador	8
Responsable	División Fiscalización		
Meta	<p>Realizar como mínimo 1400 ^(*) actuaciones de control intensivo ^(**) durante el período comprendido entre el 01/01/2010 y el 31/12/2010. Al menos el 40 % de las mismas deberán ser realizadas a contribuyentes con domicilio fiscal en el interior del país.</p> <p>^(*) Cantidad esperada para una dotación promedio anual de 155 inspectores, medida al final de cada mes. Se toma en cuenta la cantidad de inspectores de la División considerando los nuevos ingresos del 2010 ponderados al 30%.</p> <p>^(**) Comprende las actuaciones intensivas de la División Fiscalización incluidas en los códigos de apertura de los planes del sistema Fiscal. Se consideran los siguientes códigos de actuación: 01001, 01002, 01004, 01005, 01007, 01017, 01023, 01026, 01027, 01101, 01102, 02001, 02401, 03004, 03054, 03404, 03454, 04001, 04002, 04003, 04007, 04008, 04015, 04016, 04017, 04023, 04101, 04103, 04107, 04108, 04115, 04117, 04123, 07006, 07406, y todas las que tengan código de origen 08.</p>		
Unidad de medida	Cantidad de actuaciones de control intensivo.		
Fórmula	Cantidad de actuaciones de control intensivo terminadas en el período, discriminada en reporte por domicilio fiscal del contribuyente.		
Antecedentes	2009: 1.353 actuaciones de control intensivo.		
Fuente de verificación	Tablero de indicadores, con ingreso automático de información desde Sistemas Fiscales y Conges e ingreso manual de cantidad de inspectores promedio.		
Salvaguarda			



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Actuaciones de control intensivo – División Grandes Contribuyentes	N° de indicador	9
Responsable	División Grandes Contribuyentes		
Meta	Realizar como mínimo 50 (*) actuaciones de control intensivo (**) en el periodo comprendido entre el 01/01/2010 y el 31/12/2010. (*) Cantidad esperada para una dotación promedio anual de 30 inspectores medida al final de cada mes. Se toma en cuenta la cantidad de inspectores de la División, sin computar jefes de equipo y departamento, considerando los nuevos ingresos del 2010 ponderados al 30%. (**) Comprende las actuaciones intensivas del Departamento Fiscalización incluidas en el código de actuación del Sistema Profis 1.0.00.0.		
Unidad de medida	Cantidad de actuaciones de control intensivo.		
Fórmula	Cantidad de actuaciones de control intensivo terminadas en el periodo por la División Grandes Contribuyentes.		
Antecedentes	2009: 44 actuaciones intensivas - 1,54 por inspector (sin computar jefes de equipo y departamento).		
Fuente de verificación	Tablero de indicadores, con ingreso automático de información desde Sistema Profis e ingreso manual de cantidad de inspectores promedio.		
Salvaguarda			

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Actuaciones de control extensivo – División Fiscalización	N° de indicador	10
Responsable	División Fiscalización		
Meta	Realizar como mínimo 8.070 ^(*) actuaciones de control extensivo ^(**) durante el período comprendido entre el 01/01/2010 y el 31/12/2010. Al menos el 40 % de las mismas deberán ser realizadas a contribuyentes con domicilio fiscal en el interior del país. ^(*) Cantidad esperada para una dotación promedio anual de 155 inspectores, medida al final de cada mes. Se toma en cuenta la cantidad de inspectores de la División considerando los nuevos ingresos del 2010 ponderados al 30%. ^(**) Comprende las actuaciones de control extensivo de la División Fiscalización, incluidas en los códigos de apertura de los planes del sistema Fiscal, no clasificadas como actuaciones de control intensivo. Se consideran la totalidad de los códigos de actuación a excepción del 12006 (control de ingenieros) y los correspondientes a las actuaciones de control intensivo.		
Unidad de medida	Cantidad de actuaciones de control extensivo de la División Fiscalización.		
Fórmula	Cantidad de actuaciones de control extensivo terminadas en el período por la División Fiscalización.		
Antecedentes	2009: 7.818 actuaciones de control extensivo 2008: 7.366 actuaciones de control extensivo		
Fuente de verificación	Tablero de indicadores, con ingreso automático de información desde Fiscal y Conges e ingreso manual de cantidad de inspectores promedio.		
Salvaguarda			



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Fiscalidad Internacional	N° de indicador	11
Responsable	División Grandes Contribuyentes		
Meta	Crear equipo de trabajo de apoyo a las Divisiones Grandes Contribuyentes y Fiscalización en materia de fiscalidad internacional antes del 31 de julio de 2010.		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes			
Fuente de verificación	Resolución con creación del grupo de trabajo, cometidos y funcionarios asignados		
Salvaguarda			

Documento: CG 2010 - 22-07-10 Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00	18 de 22
---	----------

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Sistema de Información Gerencial	N° de indicador	12
Responsable	Asesoría en Planificación, Organización y Control		
Meta	Definir, desarrollar y poner en producción sobre la plataforma Q-CMI Versión 4, como mínimo 4 indicadores y 4 reportes nuevos, referidos a las actividades incluidas en el POA 2010, antes del 17 de diciembre de 2010.		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes	Tablero de indicadores sobre plataforma Q-CMI Versión 4 con 22 indicadores y 36 reportes		
Fuente de verificación	Tablero de Indicadores y Reportes con nuevos indicadores y reportes.		
Salvaguarda	Se requiere ampliación del contrato de consultoría con el proveedor de la herramienta para la asistencia en el desarrollo de los nuevos indicadores y reportes, antes del 31 de agosto de 2010.		

REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Nueva Estructura Organizativa	Nº de indicador	13
Responsable	Dirección General		
Meta	Elaborar y presentar una reformulación de la estructura organizativa de la DGI, que incluya las modificaciones necesarias para incrementar su eficacia, antes del 15 de agosto de 2010.		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes			
Fuente de verificación	Propuesta de reformulación de estructura organizativa elevada el MEF		
Salvaguarda			

Documento: CG 2010 - 22-07-10 Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00	20 de 22
---	----------



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Sistema de expedientes administrativos	N° de indicador	14
Responsable	División Administración		
Meta	Implantar la Fase 1 del nuevo sistema de expedientes administrativos, sobre la herramienta K2B-Gesdoc y comenzar la Fase 2 que comprende la extensión de la utilización del sistema hasta alcanzar más de 70 unidades organizativas y la conectividad a otros sistemas, antes del 31 de diciembre de 2010.		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes	Sistema actual de Expedientes y Notificaciones desarrollado en Lotus Notes.		
Fuente de verificación	Fase 1 -Sistema en producción, accesible desde el Menú de Aplicaciones Web. Fase 2- Sistema en producción con no menos de 70 unidades organizativas con usuarios habilitados a tramitar expedientes en el sistema informático. Informe de División Informática		
Salvaguarda	Se requiere ampliación del contrato de consultoría con el proveedor de software para asistencia en la parametrización de la herramienta antes del 31 de agosto de 2010.		

Documento: CG 2010 - 22-07-10 Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00	21 de 22
---	----------



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



FICHA DE INDICADOR			
Nombre	Marco de derechos del contribuyente	N° de indicador	15
Responsable	Asesoría Tributaria		
Meta	Elaborar y presentar al MEF un proyecto de decreto que consolide el marco de derechos de los contribuyentes antes del 30 de noviembre de 2010		
Unidad de medida	Hito		
Fórmula			
Antecedentes			
Fuente de verificación	Proyecto de decreto presentado al MEF		
Salvaguarda			

Documento: CG 2010 - 22-07-10 Fecha de impresión 22/07/2010 14:59:00	22 de 22
---	----------