

Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Monografía Final Licenciatura en Ciencia Política

La Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones
Oficiales

Evaluación de una Agencia del New Public Management

Álvaro Rak

Marzo 2009

1) Introducción

Desde mediados de la década del 70 y principios de la década del 80 se comenzó a implementar en los países con altos índices de desarrollo económico, una serie de transformaciones y reformas tendientes al abandono paulatino del paradigma que había servido de sustento a la construcción de los Estados keynesianos de Bienestar. Este modelo que promovía una importante intervención estatal tanto en la economía como en la prestación directa de servicios públicos a través de una organización burocrática de tipo weberiano, fue siendo sustituido por otro de claro signo liberal, que orientado hacia las lógicas de mercado se aplicó a la deconstrucción de este modelo y a la desarticulación de los distintos sistemas de participación estatal en la economía y la prestación directa de servicios sociales.

En una primera etapa las reformas se centraron en los ajustes macroeconómicos y en la reducción del peso del estado, abandono de la intervención y regulación estatal, supresión directa de servicios o traspaso al ámbito privado de algunas prestaciones.

Luego de esta primera etapa de reformas, en América Latina, se produce en un segundo momento una nueva ola de igual signo a la anterior, donde la importancia ya no está centrada en la propiedad por parte del Estado de los servicios o empresas, sino en la introducción de un nuevo modelo de gestión estatal. Este se cimienta en la autonomización por parte de las agencias del Ejecutivo, la introducción de los sistemas de contratos entre Estado y agencia y un cambio cultural que tiene como eje ya no el ciudadano, sino el cliente. A esta serie de reformas se les llamó “reformas de segunda generación” (Narbondo y Ramos, 2001, 170) para diferenciarlas de las anteriores.

Aunque con diferencias en la implementación en cada país, los procesos de aggiornamiento del aparato estatal se produjeron en el sentido antes expuesto y presentaron una serie de rasgos comunes que los caracterizaron, incorporando principios y reglas de gestión privada en la administración pública con la intención de generar mayor flexibilidad y eficiencia. A esta nueva corriente se le denominó “Nueva Gerencia Pública” (Christensen, 2001, 1-2) o NPM por sus siglas en inglés, y en concordancia con los preceptos del Consenso de Washington sirvió como paradigma para la implementación de estas reformas de tipo liberal orientadas a posicionar al mercado como actor central en la provisión de bienes sociales en América Latina, desde mediados de la década de los 80.

Uruguay no quedó por fuera de esta ola, y a partir de la década del 90 se intentaron implementar con mayor o menor éxito distintas reformas del aparato del estado, enmarcadas en este paradigma. Un ejemplo de esto fue la ley de

empresas públicas en el gobierno del Luís Alberto Lacalle, que permitía traspasar al sector privado a diversas empresas estatales. Este intento se vio finalmente frustrado por un plebiscito que derogó la ley que habilitaba la venta de dichas empresas.

Con el comienzo del segundo mandato de Julio María Sanguinetti en 1995, una serie de unidades ejecutoras o servicios estatales se transformaron asumiendo la forma jurídica de Personas de Derecho Público no Estatales. Si bien desde los años 30' se fueron creando diversos institutos que combinaban en mayor o menor medida la participación estatal con la privada, es en la ley de Presupuesto General (Ley 16.736) de 1996, donde se consolida no la creación sino la transferencia de varias agencias del Estado preexistentes hacia la modalidad del Derecho Público no Estatal, imprimiéndole una lógica de gestión privada y principios gerencialistas en la prestación de algunos servicios sociales.

Justamente uno de los servicios objeto de estos traspasos y que será la unidad de análisis de este trabajo, es la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, creada a comienzos de la década de los 90', como síntesis de dos unidades ejecutoras: por un lado la Imprenta Nacional y por otro el Diario Oficial. A partir de la ley de presupuesto 16.736 de 1996, dicho servicio se convirtió en Persona de Derecho Público no Estatal, consolidándose así su transferencia a la esfera del Derecho Privado. La elección de esta agencia para su estudio se justifica en que en tan solo 12 años desde su creación, dicha Dirección Nacional ha sufrido denuncias sobre actos de corrupción, algunas de las cuales culminaron con el procesamiento por parte de la Justicia de quien fue su Director General hasta el año 2004; pero que hoy día sigue siendo blanco de denuncias e investigación por parte de la Comisión de asuntos laborales de la cámara de Diputados. Además, la relevancia de la Dirección como objeto de estudio radica en que la misma cumple un rol público imprescindible a través de algunos de sus cometidos, como por ejemplo la publicación y difusión de las normas jurídicas.

1.1 Objetivos

Este proceso de transferencia hacia lógicas de la actividad privada de diversas Agencias estatales ha sido acompañado por pocos estudios de tipo politológico que evalúen el desempeño de este diseño institucional.

Es por eso que el objetivo general de este trabajo, será el agregar elementos para la discusión sobre determinados diseños institucionales y los incentivos que con estos se generan. Problematizar que tipo y de qué forma se producen las rendiciones de cuentas de las agencias no estatales, la importancia de que estas establezcan misiones y mandatos claros, que colaboren a evitar desviaciones de los mismos y aportar algunas claves para entender a qué nos enfrentamos cuando se proponen este tipo de

organizaciones con el afán de encontrar soluciones a problemas en la prestación de servicios originariamente estatales.

Manejamos como hipótesis de trabajo, la idea que la transformación en agencia paraestatal de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales no fue acompañada de una construcción institucional acorde para esta nueva figura; produciendo entonces como resultado una politización de la misma. Dicha politización se traduce en 2 niveles: a) Aumento de la discrecionalidad política en la gestión de recursos materiales y b) Aumento en la discrecionalidad política en la gestión de recursos humanos.

Es por esto que el objetivo específico del trabajo es entonces, la descripción y estudio del diseño institucional de dicha agencia, así como su desempeño desde la transformación en 1996 hasta mediados de 2008, en base a tres grandes dimensiones:

- Cuales son y cómo se ejecutan los controles políticos,
- Gestión de recursos humanos,
- Gestión y uso de los recursos económicos y administrativos.

Y a través de estas, evaluar como la misma se comporta con respecto al paradigma de gestión pública que fundamentó su transformación.

2) Marco conceptual

A partir de los objetivos planteados es necesario delinear en grandes rasgos los modelos de gestión pública que caracterizan a las distintas Agencias Ejecutivas así como a las Personas Publicas no Estatales y que serán el marco de referencia, para tratar la transformación de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales desde su pertenencia a la Administración Central a su traspaso a la esfera privada.

2.1 Modelo Burocrático

Uno de los modelos a utilizar es el Organizativo Burocrático, en referencia al tipo ideal caracterizado por Max Weber, a partir del desarrollo y la ampliación del Estado capitalista de derecho, que con el aumento de las demandas de tipo social fue ampliando sus servicios. Las características del modelo administrativo burocrático de acuerdo a Mayntz, citada por Narbondo y Ramos (2002, 146) son:

- Una jerarquía de autoridad fijada con precisión; de esta manera se buscan asignar de forma clara las responsabilidades de los funcionarios en todo momento y evitar confusiones a la hora de desarrollar las tareas.
- Un sistema vertical y fijo de líneas de comunicación;

- Una división del trabajo reglamentada de acuerdo a la especialización;
- Un sistema de reglas y procedimientos que fija los derechos y obligaciones de los miembros de la organización;
- Un sistema definido de procedimientos administrativos para la realización de tareas.

Este sistema se basa en el apego a la norma que deben presentar los funcionarios, en tanto esta provee los medios y fija los límites para la realización de sus funciones, a la vez que sirve como seguro frente a posibles atropellos de la clase política. Supone entonces la existencia de un cuerpo profesional orientado sobre estos valores y un sistema de gestión de personal, que como sintetizan Narbondo y Ramos tomado de Horn, deben cumplir con los siguientes criterios (Calame, P; Talamant, A, 2001):

- Nombramiento en base a exámenes competitivos
- Imposiciones de restricciones a la movilidad arbitraria;
- Garantía y exigencia de neutralidad política;
- Cuerpo regulatorio independiente (servicio civil) que asegure lo anterior;
- Salario y pensión determinados por su grado o rango más que por el trabajo que efectivamente realizan;
- Impedimento para la entrada lateral al servicio desde el exterior en los escalafones superiores.

Toda esta articulación busca distanciar de alguna manera la gestión del gobernante, y construir memorias institucionales que permitan darle estabilidad e independencia al sistema.

2.2 Modelo Gerencialista

El otro modelo a utilizar es el Gerencialista. A partir de la década del 80' comienza a fortalecerse un nuevo modelo de organización del Estado, bajo un sistema coherente de prácticas de gestión denominado Nueva Gestión Pública o NPM, por sus siglas en inglés. Sin embargo no existe un acuerdo claro respecto a la calidad del concepto como un "sistema" de ideas, ya que la mayoría de las prácticas que se incluyen como "gerencialistas" ya existían previamente (Christensen, 2001). Más allá de esto, la NGP cristaliza las críticas al modelo burocrático weberiano de gestión pública, y a la incapacidad de este, de satisfacer necesidades cambiantes de la sociedad civil en un mundo globalizado. Básicamente, las principales objeciones se centraban en el modo de intervención estatal en la economía, y muchos de los argumentos que se presentaron como "económicos" o de "eficiencia", en realidad provenían de una raíz claramente ideológica, y por lo tanto política (Muñoz del Bustillo, 1989). En este sentido Rhodes citado por Nuesch¹ dice. "la economía

¹ En, Nuesch Elisabeth, Personas Publicas no Estatales, ¿Agencias Ejecutivas del New Public Managment?, Tesis de maestría, sin ed. 2002.

globalizada ahora requiere una capacidad del servicio público para innovar, para desafiar el statu quo, para tomar riesgos (...) si las cuestiones políticas clave son más y más horizontales, la política burocrática de formulación y estructuras de asesoramiento deben volverse horizontales también. Los funcionarios públicos deberán tener mayor y mas informada perspectiva de su trabajo, desde que las cuestiones son mucho más complicadas e interrelacionadas". Siguiendo esta línea, la provisión monopólica de servicios y la gran dimensión de la estructura burocrática son dos de los factores más importantes que atentaban contra la capacidad de actualización y adaptación a las nuevas demandas, trayendo aparejado con esto una crisis de legitimidad y por lo tanto de gobernabilidad.

Otra crítica o elemento en cuestión tiene que ver con el creciente poder desplegado por las burocracias, que se convirtieron en un actor con peso político propio y esto afectó la "neutralidad" requerida por el sistema, que se vio condicionada por intereses corporativos. Esto dio lugar al arraigamiento del modelo económico de la burocracia, según el cual estas actúan como "agentes maximizadores de presupuesto" (Nieskanen, 1980), ya que los funcionarios pertenecientes a las áreas estatales de producción de bienes y servicios fueron individualizados entre otros, como los principales responsables del continuo aumento del gasto público. Los supuestos en que se apoya esta teoría sostienen que razones de supervivencia y racionalidad maximizadora, traen aparejados aumentos del presupuesto que son fundamentales para conseguir mayores niveles de legitimidad de la burocracia.

Pero este peso político adquirido por los cuerpos burocráticos, no solo se apoyaba en su capacidad para conseguir más presupuesto, sino que claramente los llamados "mandos medios" fueron asumiendo responsabilidades a la hora de la formulación de las políticas públicas que correspondían a los gobernantes elegidos democráticamente. Esta "politización" de la gestión, utilizada como argumento para criticar el modelo tradicional podría ser considerada en un sentido opuesto como una carencia o fallo del control democrático de la gestión que como un problema eminentemente técnico de los fundamentos del modelo que se pretendía reemplazar.

Más allá de las razones que apoyaban la necesidad de un cambio en el modelo de gestión, la NGP pretendía y pretende básicamente introducir dentro de la Administración Pública mecanismos de funcionamiento y gestión utilizados típicamente en el sector privado, en un marco de competencia de mercado. Las características de este modelo de acuerdo a gran parte de la literatura sobre el tema son las sintetizadas por Cunill Grau (Narbondo y Ramos, 2003,64):

- Concentración del Estado en la elaboración de políticas de regulación y control y autonomización de las agencias encargadas de la prestación de servicios públicos, diversificación por creación de unidades nuevas o

desagregación de unidades mayores, combinado con una mayor autonomía administrativa y financiera de estas agencias.

De esta manera el Estado se aleja de la prestación directa de servicios, que pasan mediante la transformación o privatización de unidades ejecutoras al régimen privado, consiguiendo de esta manera independizar a las Agencias del control político y legal de la gestión, mientras que el Estado a través de la creación de unidades reguladoras u otras formas elabora y supervisa la aplicación de las políticas. Esto se articula con el segundo punto:

- Introducción de relación contractual entre Estado y agencias, implementándose los controles por resultados. La rendición de cuentas se hace según el cumplimiento de los objetivos establecidos en los contratos, apoyando la independencia de las agencias en tanto estas construyen y establecen sus estrategias para alcanzar los mismos.

Se sustituye entonces el control o supervisión cotidiana de las agencias, por el contrato de gestión en base a objetivos explícitos, consolidándose un mecanismo ex post de rendición de cuentas

- Creación de mercados de servicios públicos, fomento de la competencia entre agencias prestadoras de estos con el objetivo de mejorar eficacia y eficiencia.

A través de esta transformación se intenta romper con la lógica de prestación monopólica de servicios por parte del Estado, impulsando como alternativa a esta, una racionalidad competitiva entre los prestadores de servicios apuntando a conceptos de calidad y eficiencia. La creación de mercados persigue además el objetivo de reforzar el control por parte de los usuarios sobre los prestadores, dado que la posibilidad de elección de distintas ofertas asigna un poder mayor a los usuarios. A la inversa su inexistencia sumaría un nivel más de autonomía e independencia de la Agencia respecto de la supervisión política.

- Orientación al usuario, redimensionar estructuras con el objetivo de conocer y satisfacer sus necesidades y demandas.
- Cambios en el sistema de gestión de los recursos humanos, eliminando las rigideces del sistema de carrera, por sistemas de gestión privada, con mayor flexibilidad para la selección, contratación y despido de los funcionarios.

2.3 Agencias Ejecutivas

Las características de la Nueva Gerencia Pública recién descritas, se han materializado en distintos formatos institucionales. Uno de estos formatos son las Agencias Ejecutivas que como se señala en un documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) citado

por Nuesch², se las define como “cuerpos que llevan adelante funciones de servicio público excluyendo el núcleo tradicional de ministerios”; y se toma como algunas de sus principales características el que:

I - Son creadas para tener cierto grado de autonomía o independencia gerencial respecto de los Ministerios centrales.

II - En muchos casos son parte de gobiernos nacionales y locales pero están legalmente separadas.

III – Tienen un marco de responsabilidad que es diferente del vertical tradicional que funciona en los ministerios centrales.

IV – Tienen prioritariamente funciones públicas.

A estas cuatro características podríamos sumarle una más:

V – Sistema privado de relaciones laborales con algunas pocas especificidades públicas

Si bien es claro que existen particularidades en cada país, tanto en su diseño institucional como en la justificación para su creación, la autora destaca entre estas últimas:

i – Para proveer autonomía en la gestión a entidades con funciones especializadas, liberando a las mismas de obligaciones administrativas y legales de los ministerios con los que se vinculan; permitiendo la especialización de las funciones y mejorando la prestación de servicios; y realizando seguimiento y evaluación a través de contratos por desempeño

ii – Para separar la implementación de la política del proceso de decisión política; autonomía gerencial, permitiendo continuidad de una política, asegurando independencia de la decisión política y una visión profesional sobre determinados temas.

iii – Formación de las distintas partes que provienen de diferentes organizaciones y niveles de gobierno.

A nivel interno de las organizaciones: Autonomía política y flexibilidad de gestión, fuertemente reglamentada con restricciones a la intervención ministerial en las decisiones políticas.

² *Ibíd.*

Con respecto a la conducción, se diferencian los grados de responsabilidad según el tipo, categorizando en grandes términos en agencias:

- De Asesoramiento, sin poder de decisión.
- De gestión, pueden incluir delegados de los ministerios, así como externos.
- De Gobierno, tienen amplios poderes en la toma de decisiones, fijación y desarrollo de políticas.

Estas últimas poseen un Director Ejecutivo, responsable de toda la organización y gestión de recursos financieros, humanos, etc. Aunque el diseño de programas es de responsabilidad compartida con el Ministerio correspondiente.

2.4 Personas Públicas No Estatales en Uruguay

En el caso de nuestro país, nos encontramos con que cada poco tiempo las Personas de Derecho Público no Estatales (PDPNE) aparecen como un modelo institucional alternativo, en respuesta a distintos problemas organizativos. Sin embargo no existen muchas evaluaciones sobre la implementación y los resultados que las mismas han dado. Por ejemplo: ¿Qué efectos se han generado o pueden generar la introducción de relaciones contractuales entre Estado y Agencia, rompiendo el vínculo jerárquico de la misma con el Ejecutivo? ¿Hay o no, una pérdida de control por parte del gobierno?, ¿Cuál es el efecto de quitar el control día a día por parte del Estado y pasar del control por procedimiento al control por resultado?

Como mencionábamos anteriormente uno de los argumentos esgrimidos para justificar la transformación de las agencias a la esfera privada es el de evitar la politización a la que se vería sometido el sistema burocrático, y por el cual perdería neutralidad pero: ¿en qué medida dicha politización se evita al matizar los controles políticos sobre las direcciones ejecutivas? ¿Alcanza solo con controles de tipo contable? ¿Qué pasa con las relaciones laborales y la eliminación del sistema de carrera? ¿Se establecen sistemas de contratación según capacidades e incentivos por desempeño o la libertad otorgada a las direcciones ejecutivas se transforma en “captura política” de la institución? ¿Qué mecanismos de control existen sobre estas agencias? ¿Cómo funcionan?

Así es que apoyado en el discurso descentralizador y autonomista que persigue el objetivo de la eficiencia de los servicios públicos, no solo se derriba el sistema de controles públicos, sino que se cuestiona la “jerarquía fijada con precisión” de la organización burocrática; y por lo tanto su vértice: el gobierno representativo. Estamos entonces frente a un problema no ya de mera organización estatal, si no frente a un problema del cariz democrático del sistema.

2.5 La Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO)

El interés de evaluar esta agencia, se sustenta no solo en ser un exponente claro de la ola de transformaciones gerencialistas, si no en que particularmente uno de sus cometidos posee gran relevancia social; esto es, la publicación de las normas jurídicas.

Algunos autores como Daniel Oliver destacan tres grupos de razones por las cuales un sistema jurídico se interesa en publicitar las normas. Estas serían:

a.- Razones de legitimación. Tienen que ver con la legitimidad de la democracia, la justicia formal, la corrección ética de los textos jurídicos, pero también con una dimensión social de la justicia y con la llamada racionalidad comunicativa;

b- Razones de legalidad, que enlazan la publicidad con la seguridad jurídica y la calculabilidad de la actividad estatal (racionalidad legal-formal); y por último,

c- Razones de operatividad, (D. Oliver 2000:127)³

Todas ellas tienen un vínculo muy estrecho con la creación y sustento de la ciudadanía, por lo tanto se refuerza la relevancia de la evaluación de esta agencia. Por un lado un resultado negativo del desempeño institucional podría afectar la democracia al dificultar los controles públicos (accountability). Pero a su vez esto se reforzaría si se ven afectados los cometidos esenciales de esta agencia, privando a los ciudadanos de la posibilidad de conocer e interiorizarse del sistema jurídico.

3) Institucionalidad y Gestión

La creación de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales tiene un vínculo directo con el proceso de transformaciones gerencialistas que sirvieron como paradigma al intento de reforma de algunos cometidos ministeriales. En la discusión presupuestal (período 95'-99') se evidencia el interés de reformular en este caso al Ministerio de Educación y Cultura, asignándole funciones principalmente de contralor y desprendiéndose de aquellas unidades o servicios no ligados directamente al sistema educativo. En la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Representantes el

³ A. DANIEL OLIVER LALANA. Legitimidad, publicidad y espacio público. Bases para un modelo abierto de comunicación jurídica. Revista de la Facultad de Derecho. N° 17. Enero/Junio/2000. Universidad de la Rep. Oriental del Uruguay. FCU.

Ministro sostenía: *“El ministerio ha tratado de Reforzar las funciones propias” [...] debe tener la capacidad de ser un ente de evaluación en torno del sistema educativo dado que no desarrolla enseñanza propiamente dicha*... *“es un organismo sumamente diversificado y que, consecuentemente, cumple una serie de funciones, aunque es discutible que muchas de éstas estén en su seno”* por lo tanto *“el Poder Ejecutivo ha aprobado la posibilidad de llevar adelante la [...] descentralización de Impresiones y Publicaciones Oficiales [...] a nuestro modo de ver este proyecto ha alcanzado suficiente nivel de gestión como para separarlo de la jurisdicción del Ministerio”*⁴. En la misma Comisión, se afirma posteriormente: *“que el IMPO ha llegado a una etapa de madurez para convertirse en un Servicio Descentralizado del tipo Comercial.”*⁵, sin aclararse aún la figura jurídica e institucional a asumir por el organismo.

Un actor principal en la transformación de esta agencia y responsable posteriormente del diseño institucional, el ex diputado Alem García, recordó: *“en aquel entonces la voluntad del gobierno nacional (2º mandato de Julio Sanguinetti) era la de liquidar la actividad de la Imprenta Nacional, porque se entendía que esa tarea no tenía por que cumplirla el Estado. La idea era sacar esa actividad de la esfera pública [...] la misma discusión se dio en el gobierno de Lacalle, y este (también) quería pasar las tareas a la esfera privada”*⁶

Quedan en evidencia entonces algunos elementos del paradigma bajo el cual se produce la transformación, esto es la necesidad de trasladar el rol ejecutor del Estado hacia unidades externas a su estructura asumiendo este únicamente funciones de contralor.

Finalmente la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, se consolidó como Persona de Derecho Público no Estatal a partir del presupuesto quinquenal aprobado por la ley 16.736 de 5 de enero de 1996, donde se le asignaron sus cometidos, a la vez que se estableció el su diseño institucional.

“Artículo 341-2

Artículo 2.- Dicha Dirección tendrá los siguientes cometidos, sin perjuicio de los que expresamente le asignen otras leyes en cuanto resulten compatibles con los previstos en esta ley:

- A) Editar y publicar el Diario Oficial y el Registro Nacional de Leyes y Decretos.*
- B) Editar y publicar cualquier tipo de recopilación de normas jurídicas.*
- C) Administrar, actualizar y desarrollar el Banco Electrónico de Datos Jurídicos Normativos, que contendrá toda la legislación nacional, cuya información será liberada al usuario a través de los distintos medios de acceso y soportes de información.*
- D) Apoyar la difusión y conocimiento de la normativa a través de medios documentales y electrónicos*⁷ y promover, producir y difundir las actividades del interés público determinadas*

⁴ Diario de Sesiones Acta 14 20/09/1995. Comisión de Presupuesto y Hacienda.

⁵ Ídem.

⁶ Entrevista al Dr. Alem García, 24/9/2008.

⁷ Redacción original inc. D) Ley 16736

*por la Presidencia de la República y aquellas educativas y culturales que determine el Ministerio de Educación y Cultura. (**⁸)”*

La estructura institucional formal para llevar adelante estos cometidos, había significado en una primera instancia dentro de la estructura pública la fusión de dos antiguas unidades ejecutoras como eran el Diario Oficial y la Imprenta Nacional unificadas ahora en IMPO. Posteriormente en la citada ley de presupuesto se transfirió al derecho privado la unidad ejecutora, articulándola como Dirección Nacional, asignándole las responsabilidades de gestión y administrativas a una Dirección General de carácter unipersonal, designada en forma directa por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura.

Finalmente se determinaron los cometidos y responsabilidades específicas del Director General

“Artículo 341-4

Artículo 4.- Corresponde al Director General:

- A) Ejercer la dirección, administración y control del servicio.*
- B) Proyectar el presupuesto y elevarlo al Poder Ejecutivo para su aprobación.*
- C) Proponer al Poder Ejecutivo, para su aprobación, las tarifas generales de sus servicios.*
- D) Recaudar todos los tributos, tarifas, precios y cualquier otro tipo de ingresos que se devenguen con motivo, a causa o en oportunidad de la prestación de sus servicios desarrollados en el ámbito de su competencia.*
- E) Ser ordenador de gastos y pagos de conformidad con las normas vigentes en la materia, sin perjuicio de la competencia que pueda asignarse a otros funcionarios sometidos a jerarquía, de conformidad con las normas vigentes.*
- F) Designar, promover, trasladar, sancionar y destituir a los funcionarios de su dependencia.*
- G) Determinar las atribuciones de sus dependencias y, en general, dictar los reglamentos, disposiciones y resoluciones necesarias para el cumplimiento de la presente ley, el buen funcionamiento y orden interno de la Administración y la prestación normal y regular de sus servicios.*
- H) Disponer la apertura o clausura de agencias en el interior y en la capital de la República y designar los agentes correspondientes a efectos de dar cumplimiento a los cometidos asignados a este organismo.*
- I) Comercializar y distribuir las publicaciones y servicios a su cargo.*
- J) Delegar atribuciones por resolución fundada, pudiendo abocar los asuntos que fueren objeto de delegación”⁹.*

Se evidencian tanto en la conformación institucional como en la asignación de cometidos, claros elementos de organización de tipo gerencialista, al cumplirse por ejemplo las características descritas por la OCDE sobre este tipo de Agencias públicas.

⁸ Literal D) redacción dada por: Ley N° 18.196 de 18/11/2007

⁹ Ley 16.736 de 05/01/1996.

- i) Autonomía Gerencial del Ejecutivo.- La ley presupuestal que transformó jurídicamente a la IMPO, le proporciona una fuerte autonomía gerencial al Director General en la administración cotidiana, respecto del Ejecutivo (art. 341-4). La Dirección posee amplias potestades para determinar el destino de los fondos, recaudación, patrimonio y recursos humanos del organismo. Es, a la vez que recaudador de tributos, precios, tarifas y cualquier clase de ingresos devengados de los servicios que presta, ordenador de gastos y posee además la capacidad de promover, trasladar, destituir o contratar funcionarios.
- ii) Separación Legal.- Se cumple al constituirla como persona no estatal y trasladar la agencia al derecho privado.
- iii) Marco de responsabilidad diferente al vertical tradicional de los Ministerios.- Desaparece a la interna de la organización el modelo jerárquico burocrático.
- iv) Tienen prioritariamente funciones públicas.- Señalada anteriormente la relevancia de su principal cometido; la publicación de normas jurídicas.
- v) Sistema privado de relaciones laborales.- Se produce el traslado al derecho laboral privado ya sea por la autonomía de contrato de recursos humanos, como por la obligación de renuncia a la función pública por parte de los hasta ese momento funcionarios de la unidad ejecutora (art. 341-11b).

Sin embargo si tomamos en cuenta las características descritas por Cunill Grau, como grandes líneas de acción del paradigma gerencialista, no se observan dos de las más relevantes. Por un lado las propias características de su principal cometido no facilita la creación de un mercado de competencia. Pero tampoco se incorpora el sistema de contrato, con lo cual no existe evaluación por resultados.

3.1 Autonomía Vs Control Institucional

Si reorganizamos la información sobre el diseño institucional en términos de control formal/autonomía, podemos separar 3 bloques:

- I. Cometidos
- II. Atribuciones
- III. Mecanismos de Control

I.- Con respecto a los cometidos podemos señalar que los tres primeros - edición del Diario Oficial, publicación de normas jurídicas y desarrollo del banco de datos electrónico- son de carácter específico, mientras que el último de ellos -difusión de normas y actividades de interés público- es más general, habilitando una discrecionalidad mayor a favor de la Dirección General en la determinación de lo que forma parte o no de los cometidos.

Cometidos del Organismo	
Específicos > Autonomía	Generales < Autonomía
Pub. Diario Oficial	Difusión de actividades de interés público
Pub. De Normas Jurídicas	
Confección y Difusión del Banco de Datos Jurídico Normativo	

Cuadro 1.-

II.- En el caso de las atribuciones del Director General, el grado de autonomía se refuerza en la medida que se constituyen amplias potestades para determinar el destino de los recursos patrimoniales, económicos y humanos. Es a la vez que recaudador de tarifas, tributos o precios derivados de la comercialización de sus productos, ordenador de gastos. Posee además amplias capacidades de designación y destitución así como de sanción y traslado de funcionarios, que se rigen por el derecho laboral privado.

Atribuciones de la Dirección General			
Autonomía		Si	Condicionada
Recursos Económicos	Presupuesto	X	
	Fijación de Tarifas		X
	Recaudación s/productos	X	
	Ordenar Gastos	X	
Recursos Patrimoniales	Adquisición de Bienes	X	
	Cesión de Bienes	X	
Recursos Humanos	Designación	X	
	Traslado	X	
	Destitución	X	

Cuadro 2.-

III.- Respecto de los mecanismos de control formal encontramos: Control directo del Ejecutivo mediante designación/destitución del Director General. Control de Presupuesto primario y balance con auditoría interna previa, por parte del Tribunal de Cuentas. En forma esporádica se suma a éste, el control del balance por parte de la Auditoría General de la Nación.

Resguardos Institucionales y de Gestión		
	Si	No
Designación directa PE	X	
Necesidad de venia parlamentaria		X
Dirección Colegiada		X
Aprobación Presupuestal	X	
Auditoría TC	X	
Auditoría Interna de la Nación	X	
Existencia de Contrato		X
Control por Resultado		X

Cuadro 3.-

La combinación de estas tres dimensiones configuran un escenario de autonomía relativa para la Dirección de la agencia, respecto de la fijación de cometidos salvo en el espacio que corresponde a las “actividades de interés social”. Sin embargo dicha autonomía se acrecienta en la medida que queda librado al criterio de la Dirección el camino para llevar a cabo dichos cometidos. En particular las lagunas generadas en este aspecto se ven reforzadas por la inexistencia de contrato, lo que deriva en la imposibilidad de aplicar controles por resultados. Como consecuencia se han producido desvíos de gran importancia que serán tratados más adelante. Este grado de libertad en la gestión –buscado por cierto-, y respaldado en las amplias atribuciones de la Dirección General antes descritas, derivan en una autonomía casi ilimitada, en la medida que no se ve compensada por mecanismos de control institucional.

En resumen tenemos un escenario con grandes espacios librados a la discrecionalidad del Director General y primitivos mecanismos de contralor.

3.2 ¿Qué no se incluyó?

En el Cuadro N° 3 aparecen señalados algunos de los mecanismos que dan un marco institucional y de gestión relativamente común de encontrar en organizaciones públicas o privadas con funciones públicas.

La articulación de principios gerencialistas, ha significado la introducción de los contratos de gestión (donde se establecen compromisos y metas asumidas por las nuevas prestadoras efectivas de los servicios), que son acompañados por la implementación del control por resultados en sustitución del control cotidiano de gestión característico del modelo burocrático. Estos

mecanismos no están presentes en la administración de esta agencia. Tampoco se articularon otras instancias como el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el art. 187 de la Constitución de la República que establece requisitos para la designación de autoridades tanto en los Entes Autónomos, como en los Servicios Descentralizados (venía parlamentaria previa), o la conformación de directorios colegiados. En este sentido IMPO es un caso excepcional. De 22 Personas de Derecho Público no Estatales sistematizadas en el libro “Régimen Jurídico de la Administración”¹⁰ el IMPO es la única que no posee o bien un Directorio (que van generalmente de 3 a 9 miembros) o bien una Comisión Honoraria que se encargue de su conducción. Tampoco fue incluido el cargo de Director General, en las prohibiciones de los artículos 77 y 201 de la Constitución de la República para los ocupantes de cargos públicos de similar responsabilidad (imposibilidad de participar en actos políticos y necesidad de renuncia un año antes de la elección nacional para poder ser candidato a legislador, entre otros).

Por otra parte y en línea con los preceptos de mayor autonomía del paradigma gerencialista, se produce la separación de la paraestatal, de las restricciones de tipo financiero contables que se ejercen en la función pública. Esto significa que dicha agencia no tiene la obligación de regirse por las normas establecidas en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF). Es decir por ejemplo, que no existen límites para los montos de compra directa por parte de la institución, así como tampoco la obligación de efectuar llamados a licitación. En este sentido IMPO se maneja según un reglamento interno que establece montos en Unidades Reajustables para las compras directas, compras ampliadas y llamados a licitación pública, pero el diseño y modificación de dicho reglamento es potestad de la Dirección General. Un último dato de gran relevancia en relación a las facultades económicas de la institución es la inexistencia de alguna disposición que establezca el destino de los fondos de la empresa en caso de ser superavitaria, así como de qué manera se cubre el déficit en caso de un resultado económico negativo.

3.3 Más allá de lo formal ¿Cómo funcionan?

Respecto de esta dicotomía entre control/autonomía, se menciona más arriba una combinación que podría resultar a primera vista contradictoria. Admitimos por un lado la autonomía presupuestal de Dirección General y señalamos por otro la necesidad de aprobación previa del presupuesto (art. 341-4b) como limitante de esta autonomía. Si bien el enunciado de “aprobación del Poder Ejecutivo” aparece como un resguardo de intervención por parte del mismo, en realidad según el artículo 100 de la ley 16.134 establece que: “las

¹⁰ IMPO, Régimen Jurídico de la Administración, IMPO, Montevideo, 2005.

personas de derecho público no estatal presentaran ante el Ministerio que corresponda [...] un presupuesto de funcionamiento e inversiones para el ejercicio siguiente y un balance de ejecución presupuestal por el ejercicio anterior” [...] El Poder Ejecutivo los incluirá a título informativo, en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio respectivo.” La afirmación de “a título informativo” reduce el procedimiento a la formalidad de presentar un comunicado para insertar en la memoria ministerial. Como consecuencia no existen resoluciones aprobatorias o denegatorias de los presupuestos de la agencia.

En otro plano se encuentran las inspecciones aplicadas por el Tribunal de Cuentas. Estas se efectúan según el art. 138 del TOCAF que es el único de la norma que comprende a las PPNE y refiere a la forma de presentación de los estados contables de los Organismos que manejan o perciben fondos públicos. Su naturaleza es evidentemente contable y desembocan en informes con recomendaciones no vinculantes, en virtud de las propias características de este organismo. En igual sentido se desarrollan las inspecciones de la Auditoría Interna de la Nación, que por razones de procedimiento interno de la propia Auditoría, efectúa controles rotativos seleccionando aleatoriamente los organismos o unidades a ser Auditadas en un año en particular.

Con las características organizacionales descritas, las facultades de intervención por parte del Ejecutivo en la administración cotidiana parecen estar acotadas. No hay instrumentados mecanismos formales de participación en la gestión, o resguardos por parte de este que aseguren el cumplimiento de las funciones públicas. No obstante el limitar dicho control al mecanismo más primario (designación/destitución del Director General) puede significar incentivos que actúen en sentido contrario; o sea hacia un alineamiento con las resoluciones o necesidades del Ejecutivo que terminen interfiriendo con el desarrollo normal de la gestión y los cometidos.

4) Matriz Económica

Otro punto de singular relevancia en el diseño institucional es la matriz económica, dado que a partir de ésta se explica la existencia de importantes sumas de dinero a cargo de la Dirección General.

La Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, tiene básicamente dos formas de obtener recursos económicos. Por un lado lo recaudado por concepto de venta de productos y servicios –libros, suscripciones al Diario Oficial, ingreso a la Base de Datos Jurídica- y por otro la publicación de normas y avisos judiciales. Estos últimos componen el 97% del total de los ingresos del organismo y se resumen en aquellas actividades judiciales, comerciales o civiles, que las normas obligan a dar conocimiento

(Sucesiones, Disoluciones Conyugales, Estatutos de Sociedades Anónimas o de Responsabilidad Limitada, Matrimonios, etc.).

En este caso lejos de los principios gerencialistas, no se crea un mercado de publicaciones, si no un monopolio de las mismas que funciona en el marco del derecho privado, y con un público cautivo en la medida que para la resolución de ciertas instancias de la vida civil la publicación tiene carácter obligatorio.

A esta combinación (monopolio privado con público cautivo), se suma un sistema de tarifas construido en base a los valores históricos de estas, provenientes de la etapa “publica” del organismo. Al sistema base, le fueron aplicadas tasas de aumento que no guardaban una relación directa con sus nuevos costos; entre otras cosas porque a partir de la transformación, uno de los rubros con mayor peso en el pasivo corriente de la empresa -los salarios- disminuyó tras un brusco descenso en el número de recursos humanos empleados (de 307 cargos presupuestados ocupados, se pasó a 104).

En el mes de enero de 2005 se actualizaron por última vez las tarifas por los servicios que brinda la Dirección Nacional; en esa circunstancia las mismas sufrieron una reducción del 10% respecto de la anterior fijación establecida en enero de 2004, siendo que el aumento de precios para el período 01/2004 – 01/2005, fue del 5.3%. Desde esa fecha hasta noviembre de 2008 no se han vuelto a fijar nuevas tarifas, aunque el aumento de precios para este período fue de 30.5%.

Fijación Tarifas	Ajuste IPC	Porcentaje Aumento
Dic. 1997	Base	
Jul. 1998	4,6	0
Ene. 1999	2,6	0
Jul. 1999	1,5	0
Ene. 2000	1,6	0
Ene. 2001	4,7	0
Ago. 2002	16,1	29,4
Ene. 2003	5,9	23,5
Jul. 2003	4,1	7,3
Ene. 2004	3,3	3,6
Ene.2005	5,3	-10

Cuadro 4.- Ajuste Tarifario 1997/2005.

La política de licuar las tarifas por vía inflacionaria, ya había sido utilizada en el período diciembre 1997- enero 2001.

Sin embargo lejos de ser un indicador de eficiencia económica, el manejo errático e históricamente divergente de la evolución general de los precios de la economía parece remarcar el amplio margen de maniobra del

organismo obtenido a partir de la acumulación conseguida con la matriz monopólica.

En este sentido y según surge del último balance publicado a diciembre de 2006, el patrimonio actualizado se multiplica por 8 veces en el decenio 1996 – 2006.

En Pesos Uruguayos al 31/12/2006			
A	Patrimonio 01/01/96	33.661.578	
B	Resultados de Ejercicios Anteriores	243.511.046	Cociente B+C/A
C	Resultado del Ejercicio 2006	20.160.751	7,83

Cuadro 5.- Estado patrimonial a diciembre 2006.-

Un indicador que resulta particularmente ilustrativo sobre la situación económica de una empresa, es el ratio de liquidez. Este indicador relaciona el activo corriente con su pasivo corriente y nos permite deducir de esta relación, la capacidad que la empresa tiene de enfrentar sus deudas a corto plazo. Según distintos manuales, se entiende como muy positivo un valor del ratio ubicado entre 1 y 2,5, el Cuadro N°6 muestra cuales han sido los valores de dicho ratio para los 10 años analizados en IMPO:

Ejercicio	Ratio de Liquidez	
	Valores Normales	IMPO
1996	1 - 2.5	6,6
1997	1 - 2.5	5,9
1998	1 - 2.5	7,0
1999	1 - 2.5	8,6
2000	1 - 2.5	10,9
2001	1 - 2.5	9,4
2002	1 - 2.5	7,9
2003	1 - 2.5	9,5
2004	1 - 2.5	10,7
2005	1 - 2.5	13,6
2006	1 - 2.5	15,4

Cuadro 6.- Cálculo según balances publicados en Diario Oficial.

De esta lectura, observamos que en el año en que el ratio es menos significativo duplica lo asumido como una situación muy positiva y en el último año evaluado, la relación es 7 veces superior a esta situación.

Estos indicadores nos permiten comprender la solidez económica y financiera que se fue construyendo a partir de la implementación de un diseño basado en un monopolio cuasi privado. Dicha solidez puede ejemplificarse en 2 momentos significativos: el primero de ellos es la compra en el año 1998 del

edificio actual sede de IMPO, al contado y por un monto aproximado a U\$S 1.750.000. En una nota publicada por el diario El País “Revolución del Diario Oficial: de la postración al superávit” el 29 de marzo de 1998, se destaca que esta compra en las condiciones descritas es *“un lujo que solo puede darse un servicio que cerró su último bienio con un superávit de 4 millones de dólares”*¹¹. El segundo momento está relacionado con los años más significativos de la crisis económica y financiera que vivió el país en 2002-2003. Mientras el país profundizaba su crisis económica, IMPO presentó en cada año tasas de crecimiento de sus ingresos del 36% y del 12% respectivamente. Este aumento exponencial y sostenido en los recursos de la empresa ha conseguido que al cumplir 12 años de su transformación las reservas del organismo rondaran los U\$S 10.000.000, según lo publicado en su último balance.

Sin embargo, más allá de la solidez económica obtenida en un corto plazo, hay un factor intrínseco al diseño que actúa como talón de Aquiles; tanto desde una perspectiva económica, como ciudadana. La dependencia que posee IMPO de la publicación de documentos pero sobre todo de avisos, donde se destacan algunos de carácter judicial (aperturas de sucesiones, disoluciones conyugales, etc.) y comercial (balances y estatutos de sociedades anónimas), la deja a merced de la influencia de algunas corporaciones con capacidad de operar políticamente (Colegio de Abogados, Asociación de Escribanos, estudios jurídicos que crean las Sociedades Anónimas, entre otros), cuando entienden que ciertas decisiones pueden afectar algunos de sus intereses, por ejemplo en la fijación de las tarifas de las publicaciones.

En el año 2003, se le quitó a algunas publicaciones judiciales la bonificación de que gozaban, pero tras la intervención de distintas asociaciones de profesionales, la modificación quedó sin efecto.

Como último apunte sobre las características institucionales de la matriz económica cabe recordar que la ley de creación de IMPO, no establece destino específico alguno para los fondos generados, tales como aportes a rentas generales u de otro tipo, como tampoco así, quien se haría cargo de enjugar un déficit en caso de haberlo, probablemente porque la estructura descrita haga muy improbable esta situación.

5) Efectos de la discrecionalidad administrativa

Ya establecido el marco institucional y de gestión, cabe destacar algunas de las consecuencias en que desembocó la configuración de este sistema de gran autonomía de gestión, importantes recursos económicos disponibles y escasos resguardos.

¹¹ Diario El País, 29 de marzo de 1998, segunda sección

5.1 Antecedentes

En el año 1991, fue designado como Director Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales el Sr. Carlos Sánchez Bargas (Res. 441/991), perteneciente al Movimiento Nacional de Rocha (Partido Nacional). La gestión de su Director fue destacada en la discusión parlamentaria que definió la transformación de la institución *“...la tarea que se ha cumplido allí en los últimos años ha sido histórica, porque había un atraso increíble en la publicación del Diario Oficial y de los tomos del Registro Nacional de Leyes y Decretos. Por primera vez después de varias décadas, se han puesto al día esas tan importantes publicaciones [...] se ha instalado el banco electrónico de datos jurídico-normativos [...] Por otra parte, este servicio anualmente deja una importante ganancia y la caja central del Estado no tiene que aportar un solo peso, como lo hizo durante muchos años.”*¹². Estos éxitos en la gestión consolidaron en su cargo al Director General, que permaneció en el mismo luego de la transformación.

5.2 Período 1996 – 2004

El decreto 383/992, había cesado la actividad de impresión de la Imprenta Nacional, con lo cual todas las tareas vinculadas a la edición, impresión, encuadernación, etc., de sus productos ya fueren Diarios Oficiales, Registro Nacional de Leyes y Decretos o las distintas publicaciones jurídicas, debieron ser tercerizadas. En una primera etapa mediante licitación se adjudicó dicho trabajo a la empresa Polo Ltda. En 1999 fue rescindido el contrato con esta empresa por “incumplimiento” y se adjudicó en forma directa a la empresa Riokar s.a. para desarrollar las mismas tareas. Esta sociedad asumió el trabajo el 1° de febrero de ese año y fue creada ad hoc apenas un mes antes.

Para comprender las implicancias entre esta sociedad e IMPO, es imprescindible describir la composición del cuadro dirigente de ambas.

El organigrama de IMPO, presentaba como Director General al mencionado Sr. Sánchez Bargas; la Gerencia General fue ocupada en Junio de 1999 por la que hasta entonces era su secretaria y concubina la Sra. Susana López Climent y uno de sus principales asesores económicos era el T/A Luis Curutchet Guarisco. Posteriormente este asesor pasó a ocupar el cargo de director de la Unidad de Planificación y Presupuesto, que poseía entre sus cometidos el de formular el proyecto de presupuesto institucional, coordinar las asignaciones presupuestarias y el plan de adquisiciones de bienes y contratación de servicios. Un ejemplo claro de las responsabilidades de este funcionario se encuentra en la justificación de la contratación de la empresa Riokar Sociedad Anónima *“...que la oferta presentada (significa) un*

¹² Representante Nacional Alem García, Acta 14, Comisión de Presupuestos y Hacienda, 20/9/95.

*abaratamiento real de casi 30% sobre el monto que estaba pagando y que la propuesta contiene una particular garantía que consiste en depositar el 51% de las acciones en Impo y la rentabilidad que surge del estudio suscrito por el T/A Luis Curuchet.*¹³. Este técnico entonces es quien elabora un informe -a pedido de la Dirección-recomendando la contratación de la empresa Riokar S.A. La misma había sido registrada por un médico de nombre Julio Cruz Guarisco con relación de parentesco de segundo grado (primo hermano) con este. Posteriormente el asesor paso a desempeñarse como Director de la empresa Riokar s.a. con un sueldo de \$ 58.811¹⁴, sin abandonar su cargo en IMPO por el que percibía un salario de \$51.719. En esta empresa contratada no solo figuraban como codirector el primo de este asesor, si no también ocupaba el cargo de Secretaria General de dicha empresa la Sra. Nancy López Climent, hermana de la Gerente General de IMPO y cuñada del Director, con un salario equivalente a \$ 33.762 y como Secretaria administrativa la Sra. Lorena Sánchez Díaz hija del Director General de IMPO, con un salario de \$ 22.871.

Otro dato a destacar es que las tareas de digitalización y edición realizadas en la mencionada empresa, estaban a cargo del funcionario Sr. Héctor López, contratado como supervisor a los efectos de desarrollar y confeccionar el Diario Oficial. Este mismo funcionario había sido el encargado de este producto en Polo Ltda., denunciada por la dirección de IMPO por incumplimiento. Quienes llevaban a cargo efectivamente las tareas en Riokar S.A., eran además del mencionado, otras 6 personas que habían revistado como funcionarios de IMPO, hasta el día 22 de enero y se incorporaron a partir del 1° de febrero de 1999 –fecha en que comenzó a encargarse del Diario Oficial- a esta empresa. Incluso esta empresa editora funcionaba en un departamento propiedad de IMPO.

La discrecionalidad casi absoluta en el manejo de los recursos queda en evidencia en una nota publicada por el Semanario Búsqueda, en esta el Director General fue consultado sobre la situación: *“¿Cómo explica que en Riokar trabaje la hermana de la gerente general del Diario Oficial y su propia hija?*

*Bueno, por supuesto que hay gente conocida. [...] Creo que no es algo que llame la atención. Generalmente, ¿A quién recomendamos?, ¿A los que conocemos o a los que no conocemos?”*¹⁵

La situación planteada motivó una denuncia parlamentaria, que constituyó una Comisión Pre investigadora. A estos, se sumaron otros hechos que se inferían irregulares, como la adquisición por parte de la gerente general

¹³ Resolución de IMPO sobre contratación de Riokar S.A., en Semanario Búsqueda, Jueves 16 de agosto de 2001, pág. 15

¹⁴ Todas las cifras de este trabajo están actualizadas por IPC a agosto de 2008.

¹⁵ Semanario Búsqueda, Jueves 16 de Agosto de 2001, pág. 15

y un funcionario de confianza, de automóviles pertenecientes al organismo a precios por debajo de los del mercado y en forma directa. También se incorporó a la denuncia, la contratación para la confección del Banco de Datos Jurídico, a una empresa en la que revestían la asesora notarial del Director General, así como su asesor legal. También se integraron a la denuncia otras posibles irregularidades cometidas contra funcionarios de la administración, que serán tratadas en el capítulo correspondiente a los recursos humanos.

Debe ser destacado por su relevancia posterior el hecho que la denuncia parlamentaria, fue impulsada por el diputado Julio Lara, a instancias de un asesor de este y ex funcionario de IMPO (Dr. Fernando Crosa), que había sido despedido del organismo por “notoria mala conducta” y que según la declaración del Director General y su asesor, llevó a cabo la denuncia por negarle un pase en comisión con dicho diputado.

La conclusión a que arribó la Comisión Pre investigadora fue que existían elementos suficientes para no formar una Comisión Investigadora, sino directamente elevar los antecedentes al Presidente de la República. El desenlace tuvo como resultado la destitución del Director General y posteriormente a raíz de una denuncia penal presentada contra éste y su asesor, ambos fueron procesados en noviembre de 2004 por el delito de Conjunción del Interés Personal y Público.

Este proceso tuvo un desarrollo extenso en parte debido a los tiempos del sistema judicial, pero también, porque más allá de lo llamativo que pudiese ser alguna de las decisiones adoptadas por la Dirección, no constituían necesariamente delitos.

A estos efectos es importante destacar que el contrato con la empresa editora, se efectuó por un monto de \$144.633 por edición; el equivalente a U\$S 1.900.000 anuales. Esto sin licitación pública previa. En la entrevista citada anteriormente al Director General, se le preguntó:

“¿Por qué no llamó a licitación como lo hizo en 1996 para contratar ese mismo servicio?

-Porque no daba el tiempo y porque, como persona pública no estatal, no teníamos la obligación de hacerlo. Si bien es cierto que es una buena cosa llamar a licitación [...] no es imprescindible porque IMPO no está regida por el TOCAF de la administración central”¹⁶

Inclusive esto es destacado por los miembros informantes de la Pre investigadora, *“la adjudicación directa sin llamado a licitación (Si bien IMPO en virtud de ser una Persona de Derecho Público no Estatal no tiene obligación de hacerlo...)”¹⁷*

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Cámara de Representantes, Informe de Comisión Pre investigadora, 59ª, Sesión extraordinaria 3/10/01.

Lo significativo, es que la mayor parte de los cuestionamientos eran desde el punto de vista ético, pero no significaban delitos en tanto la discrecionalidad sobre los recursos fundada en el diseño institucional, permite la contratación de empresas sin límite de montos y en forma directa, la tercerización de servicios o contratación de funcionarios.

Esto queda en evidencia en el dictamen del Tribunal de Cuentas emitido sobre el ejercicio 2001. En el mismo se destaca que *“IMPO celebró un contrato de arrendamiento de servicios con la Empresa Riokar S.A. para la fotocomposición, armado, impresión y encuadernación del “Diario Oficial”. Se ha constatado que quien firma el contrato como integrante del Directorio de Riokar S.A., es también funcionario de IMPO, lo cual determina que no exista la debida oposición de intereses necesaria en todo Contrato.”*¹⁸, sin embargo el mismo dictamen establece *“Aprobar el Informe de Auditoría relativo a los Estados Contables [...] remitidos por la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (ya que) En opinión del Tribunal de Cuentas, los Estados Contables [...] presentan razonablemente en todos sus aspectos importantes, la situación patrimonial de la Dirección Nacional [...] los resultados de sus operaciones, el origen y aplicación de fondos y la ejecución presupuestal por el ejercicio anual terminado [...] de acuerdo con las normas contables adecuadas.”*¹⁹

Alcanzó entonces con quitar de la Dirección de Riokar S.A. al funcionario asesor de la Dirección de IMPO, para que en el año siguiente se aprobaran nuevamente “sin observaciones” los estados contables por el Tribunal de Cuentas, de hecho se han seguido aprobando con pequeñas recomendaciones hasta el año 2007.

La precariedad de los controles aplicados por la auditoría del Tribunal de Cuentas respecto al manejo de los fondos públicos, queda en evidencia en la medida que en el mismo momento en que se aprobaban los Estados Contables del año 2001, se efectuaba la denuncia penal por “irregularidades” en la gestión.²⁰

5.3 Período 2005 - 2008

Luego de dos interinatos que ocuparon la Dirección del organismo por unos meses, fue designado tras el cambio de gobierno el Sr. Álvaro Pérez Monza, como Director General.

Se ha desarrollado por parte de esta nueva Dirección, una política de enfrentamiento permanente a la anterior gestión del Sr. Sánchez Bargas, con

¹⁸ Informe de Auditoría relativo al Estado de Situación Patrimonial al 31 de diciembre de 2001 y los correspondientes Estado de Resultados, Estado de Origen y Aplicación de Fondos y Estado de Ejecución Presupuestal por el ejercicio finalizado en esa fecha. www.tcr.gub.uy

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Ver Semanario Búsqueda 4/10/2001, pág. 9.

medidas de embargo y juicios civiles para “recuperar lo que se robó”²¹. Sin embargo más allá de las declaraciones tendientes a distanciarse de la anterior gestión²² quedan en evidencia nuevos elementos relevantes de discrecionalidad administrativa, por los que ha sido denunciado frente al Ministerio de Educación y cultura y la Cámara de Representantes.

Como se mencionó existe aún en la actualidad por parte de la Dirección, un fuerte discurso que hace hincapié en el carácter delictivo y corrupto de la gestión anterior y los funcionarios del organismo, sin embargo han sido designados en cargos de confianza a funcionarios implicados en dichas denuncias. Es así que el funcionario implicado en la licitación irregular de los automóviles del organismo en el año 2000 junto con la anterior Gerente General, se transformó en el principal asesor del Director General sobre difusión (con amplia influencia sobre el destino de que campañas se llevan adelante y cuáles no) y el ya mencionado Sr. Héctor López, que paso a ocupar el cargo de Jefe de Edición, completando en ese cargo el recorrido desde la incumplidora Polo Ltda., luego en la irregular Riokar S.A. y ahora como funcionario de IMPO.

Sin embargo el hecho que adquirió más relevancia fue el vinculado al ex funcionario denunciante de los hechos de corrupción en la administración anterior, el Dr. Fernando Crosa.

Como se mencionó este funcionario había sido despedido por “notoria mala conducta”. En el año 2002 este ex funcionario abogado de profesión, se auto patrocinó y presentó una demanda de nulidad, ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5° Turno y un Juicio Laboral en el Juzgado Letrado de Primera Instancia del Trabajo de 6° Turno, solicitando también (además de la nulidad del acto administrativo), el pago de la indemnización por despido que entendía le correspondía por haber sido víctima de un despido abusivo. Luego, en marzo de 2003 se presentó ante ambos tribunales para desistir de sus demandas “*Que vengo a desistir del proceso y la pretensión instaurada en autos, de acuerdo al artículo 228 del CGP*”²³ “*La parte actora (Sr. Fernando Crosa) desiste de la pretensión deducida en autos en todos sus rubros y alcances (art. 228 CGP)*”²⁴. Cabe destacar que este artículo del Código General del Proceso, determina que “*...el actor podrá desistir de la pretensión o renunciar a su derecho. En tales casos (el tribunal debe) limitarse a examinar si el acto procede por la naturaleza del derecho en litigio. En caso afirmativo, dará por terminado el proceso, el cual no podrá volver a plantearse.*”²⁵ El desistimiento de la pretensión -a diferencia de la renuncia a una instancia del proceso-, significa la renuncia a un derecho, sin embargo en el año 2004 fue

²¹ Diario Últimas Noticias, 21 de abril de 2005, pág. 5.

²² Véanse publicaciones: Diario El País 6/5/05 y 7/5/05; Diario La República 07/05/05; 08/08/05; 08/02/07; 29/07/07 y 25/04/08; Diario El Observador 03/01/06 y 24/04/08 y Diario Últimas Noticias 21/04/05 y 27/07/07

²³ Desistimiento de la Pretensión, Tribunal de Apelaciones en lo Civil 5° Turno Ficha 109/92, 31/3/03.

²⁴ Desistimiento de la Pretensión, Juzgado Lto. De 1ª Instancia del Trabajo de 6° turno Ficha 5/03.

²⁵ Ley 15982, art. 228.

solicitada por éste junto con otros dos ex funcionarios despedidos, la reincorporación al organismo. En una resolución de la Dirección General del 30 de mayo de 2007 el Director de IMPO, desestimó los dictámenes judiciales y decidió abonarle de todas formas al Sr. Crosa un monto equivalente a U\$S 13.660 por concepto indemnización por despido, aunque el mismo ya había renunciado judicialmente a este derecho. No obtuvieron similares resultados los reclamos realizados por los otros dos funcionarios despedidos en igual circunstancia. La discrecionalidad administrativa en este caso cobra una dimensión mayor en tanto no sólo refiere a la utilización de los fondos públicos y a quienes se beneficia con estos (el pago a unos y no a otros), sino que además se hace en contravención de las disposiciones judiciales. Existe denuncia de este acto en el Ministerio de Educación y Cultura (Exp. 20073388 del 30/7/08), sin resolución a noviembre de 2008. En la misma se hace referencia además al despido de 2 trabajadoras coordinadoras del Banco de Datos Jurídico con una experiencia de 12 años en la materia y la posterior contratación sin licitación previa de una empresa LC Consultores, que se creó para esta ocasión.²⁶

A la lista de discrecionalidades administrativas en el manejo y destino de los fondos, se suma: *“Se ha detectado que la retribución del Director excede el monto de la remuneración de un Subsecretario de Estado por \$ 4.210.-. La retribución del Subsecretario de Estado era al 31/12/07 de \$ 50.600.- y el director percibió una retribución de \$ 54.810.-; la diferencia entre lo que percibió y lo reglamentario corresponde a tickets de alimentación. En suma, la presente situación contraviene lo establecido en el Artículo 341 de la Ley N° 16.736 de 5/01/96”*²⁷ (situación constatada durante más de 3 años) Además de la percepción de una retribución superior a la legal, se constatan nuevos elementos de discrecionalidad en el aumento exponencial del gasto en los rubros presupuestales de donaciones y apoyo a difusión.

Este punto es de singular relevancia, ya que la inexistencia de mecanismos de intervención en la gestión cotidiana por parte del Ejecutivo y la laxitud de la definición de los cometidos, hace recaer en manos del Director General en la mayoría de los casos, la decisión sobre que campañas se entiende son de “interés general” y cuáles ameritan el apoyo de la institución. Es así que el “apoyo a difusión” se traduce generalmente en financiamiento directo de emprendimientos, o en donaciones de forma unilateral y con escasas o nulas contrapartidas para la institución; trascendiendo en muchos casos el cometido fundacional del organismo.

En este marco se inscriben por ejemplo:

- ✓ Firma de convenios (Asociación de Escribanos, Dirección General de Comercio, Asociación de Magistrados, entre otros), donde IMPO se

²⁶ Este dato surge del número de factura(n° 001) presentada para el cobro de los honorarios.

²⁷ Informe Tribunal de Cuentas de la República en: www.tcr.gub.uy IM.P.O. (Carpeta 218421 E. 2141-28/03/08 E. 5702-29/08/08 y E. i. 207-2/09/08) Informe de Auditoría respecto a los Estados Contables correspondientes al ejercicio 2007.

obliga tanto a pautar publicidad a su costo, financiar la impresión de libros o ceder la utilización de sus servicios, sin que prácticamente existan contrapartidas.

- ✓ Compra directa de equipos informáticos nuevos para ser donados a la Universidad de la República.
- ✓ Compra para donación de 800 ejemplares del libro Normas de Procedimiento Administrativo, cifra que triplicaba la cantidad de unidades que poseía el propio organismo para la venta.

Así mientras en el año 2004 el rubro “Donaciones” equivalía a \$15945; en diciembre de 2005 la misma era de \$17883; para el ejercicio 2006 fue \$145.193 y en el 2007 fue de \$138.010, para el ejercicio 2008, donde comenzó a regir el cambio de cometidos se habían ejecutado a julio de ese año entre donaciones y apoyo a difusión \$5.500.000. En la medida que gran parte del dinero desembolsado, lo es en material gráfico, no debe obviarse que por ejemplo para la contratación de las imprentas (o de cualquier otro servicio) según el Reglamento de Contrataciones interno, es necesario llamar a licitación abreviada recién a partir de U\$S 13500. Esto permite el financiamiento de un número importante de impresiones por contratación directa, mientras que la licitación pública se hace obligatoria a partir de montos superiores a U\$S 125.000.

En cualquier caso la modificación del Reglamento de Contrataciones que establece estos montos depende únicamente de la voluntad del Director General.

Algunas de las campañas apoyadas y financiadas por la institución son:

- Publicación: Directivas de la Estrategia Industrial
- Replicas Pabellón Nacional (Combates de box de Cris Namus)
- Programa Knock out a las drogas
- Manual XO (Plan Ceibal)
- Tríptico Sistema Nacional Integrado de Salud
- Drogas, más información menos riesgos (6ta. Edición)
- Carné de salud del Niño y de la Niña
- Ley General de Educación
- Publicación: Plan de Equidad (3era. edición)
- Ley de Procedimiento Policial
- Folleto de Diabetes
- Guía Diabetes
- Folletos del Consumidor -maestros-
- Folletos del Consumidor -alumnos-

- Afiche Campaña Nac. contra Incendios
- Folleto Campaña Nac. contra Incendios
- Folleto Niños Campaña Nac. contra Incendios
- Afiches UNASEV campaña casco
- Afiches UNASEV
- Tríptico Ley 18355
- Unidad Nacional de Seguridad Vial
- Guía "Día del Patrimonio, 2008"
- Afiches "Día del Patrimonio, 2008" (AFICHE 1) (AFICHE 2)
- Guía de apoyo a la búsqueda de empleo
- Guía de Recursos: Región Casavalle
- Folleto Hipertensión
- Publicación: Cuida Tu Corazón

El grado de discrecionalidad señalado le permite a la Dirección General funcionar como péndola entre las necesidades de visibilidad política propias y las del Ejecutivo. En este sentido a la vez que se cumple con el apoyo a difusión de diversas campañas de interés general, como la impresión del Carné de Salud del Niño y de la Niña, se desarrollan otras con objetivos más discutibles como la impresión de replicas del Pabellón Nacional para un combate de boxeo, o la publicación en las tapas del Diario Oficial de fotografías del Director General en diversas actividades sociales o lanzamientos de campañas. En particular durante el año 2006 estas estuvieron presentes en más del 75% de las tapas y a junio del 2008 alcanzaban el 50% de las mismas.

Este comportamiento pendular alarga las posibilidades de supervivencia en el cargo de la Dirección aún cuando los intereses y gestión llevados adelante puedan contravenir el objetivo público del servicio.

6) Recursos Humanos

Uno de los cambios más visibles e importantes en las transformaciones del paradigma gerencialista, es el vinculado a la gestión de los recursos humanos. La flexibilización de los mismos y la eliminación del sistema de carrera se encuentran entre los objetivos primordiales del cambio institucional. El rompimiento con las rigideces que establece el sistema de carrera de la administración pública, busca introducir lógicas de eficiencia privada en la gestión de recursos humanos, facultando a los gerentes para la contratación y despido de trabajadores y a la introducción de sistemas de incentivos, como por ejemplo los incentivos por resultado. Se sostiene que esta flexibilización

facilita la capacidad de adaptación para dar respuesta de forma rápida y eficiente a las demandas, con un enfoque más orientado al cliente o al usuario

En el caso específico de IMPO, esta transformación se concretó en la propuesta hecha a los funcionarios de la unidad ejecutora para continuar en la institución, mediante su renuncia a la función pública y su incorporación bajo el derecho privado a la nueva paraestatal. Sin embargo la propuesta se hizo efectiva a menos del 15% de los funcionarios presupuestados. De esta manera se seleccionaron aquellos con mayor sintonía con la Dirección General, y con escasa o nula participación sindical, quienes podían optar por la transformación o quedar sujetos a redistribución dentro del Servicio Civil. Este destino es el que correspondió a los restantes funcionarios de la Unidad Ejecutora. Para aquellos a quienes se ofreció el traslado y su consiguiente abandono del régimen de inamovilidad de los funcionarios públicos, se articularon 2 salvaguardas. La primera constaba de un período de prueba de 180 días tras los cuales el funcionario podía pedir la restitución a la función pública; y la segunda una indemnización especial de 18 remuneraciones mensuales -acumulable con la indemnización legal correspondiente- para el caso de desvinculación por cese total o parcial de las actividades del instituto. El personal restante estaba compuesto por funcionarios becarios, de la Universidad de la República, encargados de desarrollar el Banco de Datos Jurídico Normativo.

6.1 Período 1996 – 2004

Este primer período de análisis sobre la política de recursos humanos, resulta elocuente a la hora de analizar los efectos de la transformación al régimen privado y la flexibilización del sistema de reclutamiento. Dadas las potestades de contratación de personal que le otorga la ley de creación al Director General, los funcionarios que hasta ese momento desempeñaban tareas bajo el régimen de becarios, fueron regularizados como trabajadores permanentes del instituto.

De igual manera se efectuaron contrataciones directas de trabajadores bajo la dirección del Sr. Sánchez Bargas, hasta estabilizarse -con escasas fluctuaciones- la plantilla de funcionarios en el entorno de los 100 a 110 durante el período.

Según el punto N° 4.1 del Reglamento General, sobre reclutamiento y selección de personal, se establece que el mismo será designado por alguno de los siguientes procedimientos:

- oposición
- oposición y méritos
- méritos y antecedentes

A su vez se aclara que *“podrán efectuarse designaciones directas por razones de urgencia en cargos cuya acefalia resienta seriamente el servicio, así como en la categoría de Servicios de Apoyo...”*²⁸

Sin embargo el mecanismo casi exclusivo de designación de funcionarios para el período 1996 – 2004, fue la designación directa, sin concurso y sin un llamado público o publicidad previa.

La utilización de este mecanismo de reclutamiento, produjo como resultado una plantilla funcional, donde aproximadamente el 40% de los mismos habían ingresado a la Dirección Nacional, por conocimiento personal con el Director General o alguno de sus asesores directos, ser familiares de funcionarios del organismo o pertenecer al Movimiento Nacional de Rocha, sector político del Partido Nacional al que adhería el Director General. Incluso dentro de los becarios de la Universidad de la República, más de la mitad se manifestaban adherentes al mismo partido político que el Director General.

6.1.1 Estructura Orgánica

El numeral 1 del Capítulo 1 del Reglamento General, estableció una clasificación con cinco categorías funcionales: Universitario, Técnico-Especializado, Administrativo, Oficios y Servicios de Apoyo, a las cuales se dio una descripción de tareas y requisitos para cada categoría.

Respecto de los funcionarios que provenían de la Función Pública, el cambio al régimen privado no supuso modificaciones en sus tareas. En líneas generales se mantuvieron en el mismo cargo u ocupación que tenían antes del traspaso. Para los funcionarios que se fueron incorporando posteriormente, la realidad fue distinta, ya que muchos de ellos se incorporaron en tareas o categorías para las cuales no cumplían con los requisitos mínimos especificados en el Reglamento General.

6.1.2 Política Salarial y Convenios

Dos elementos paradigmáticos de la eliminación del sistema de carrera, son: A) Que durante el período que duró esta administración, no se efectuó ninguna ocupación de cargo por concurso de cualquier tipo. B) De igual manera si bien se mantuvo una descripción de las categorías y un organigrama similar al de la administración pública, se rompió el principio de a igual tarea igual remuneración. En este sentido solo para el caso del personal universitario afectado al Banco de Datos se estableció una categoría salarial. Para el resto de los mismos, no se siguió un criterio claro o predefinido, quedando librado su establecimiento a la voluntad del Director General. De esta manera se llegó a

²⁸ Reglamento General de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, Capítulo I inc. 4.3.

una situación en que de un total de 93 funcionarios (sin tomar en cuenta los cargos de profesional universitario de Banco de Datos), se contabilizaban 48 salarios distintos. Esta estructura, con un promedio menor a 2 personas por categoría salarial, describe una situación en que salvo pequeños agrupamientos (por ej: personal de servicio), todos los funcionarios tenían remuneraciones distintas. Esta desestructuración de la pirámide burocrática, se extremó en la medida que en algunos casos funcionarios con menor responsabilidad en la escala jerárquica obtenían mayores retribuciones que uno de mayor responsabilidad. Las diferencias se acentuaron con la aplicación diferencial de porcentajes de ajuste; en las instancias legales y establecidas por convenio de ajuste salarial, la dirección tenía la potestad y hacía uso de ella, de adjudicar aumentos diferenciales por sobre el legal para quienes creyera conveniente.

Respecto de la política de convenios, se llevó adelante una negociación bipartita que estableció convenios con importantes beneficios para los trabajadores: uniformes de trabajo, primas por presentismo, compensación por alimentación, doble sueldo anual complementario y licencias especiales asimiladas a la función pública. Además el régimen de ajuste salarial, significó reajustes que contemplaban porcentajes de recuperación salarial:

FECHA	PERIODO DEL CONVENIO	PERIODICIDAD AJUSTE	AJUSTE	RECUPERACIÓN %
29/08/1996	01/09/96 - 01/09/97*	Cuatrimestres	100% inflación pasada	+ 4
09/03/2000	01/01/00 - 01/03/01	Semestrales	% mayor entre variación IPC y variación del T/C del Dólar	+ 1
12/11/2001	hasta 31/1/04	Semestrales	100% inflación pasada	+ 1
02/02/2004	01/02/04 - 31/01/05	Semestrales	100% inflación pasada	+ 1
Prorroga	hasta 30/06/05	Único	100% inflación pasada	+ 1
Consejo de Salarios	01/07/05 - 30/06/06	Semestrales	100% inflación pasada**	+1
01/09/2006	01/07/06 - 31/12/07	Semestrales	Diferenciales por franja**	

Cuadro 7.- Convenios Salariales.

* Vigentes hasta la firma de un nuevo convenio

** El ajuste no se aplicó sobre la totalidad del salario, únicamente sobre el salario base y la compensación por alimentación.

La firma de convenios colectivos con amplios beneficios para los trabajadores, fue acompañado con un crecimiento del salario, que prácticamente duplicó el mismo en relación a las retribuciones que se percibían previamente en la administración pública. Como forma de orientarnos si lo comparamos con la esfera pública, estaríamos en un espacio intermedio más cercano a las retribuciones de los Entes y empresas del Estado, que a la escala de retribuciones de la Administración Central. En este contexto el relacionamiento entre Dirección y funcionarios, no requirió de organización sindical alguna, citándose para la firma de los convenios a representaciones puntuales de los trabajadores.

6.2 Período 2005 - 2008

El cambio de Administración, trajo consigo algunos cambios, tanto en relación a la organización interna, como al relacionamiento laboral entre dirección y funcionarios.

Respecto de la estructura orgánica, se estableció un sistema de retiros incentivados para los funcionarios; según la resolución 56/05 se sostiene que: *“la actual estructura de puestos de trabajo y las características de la nómina de funcionarios...no contemplan los requerimientos definidos por su actual Director General para contribuir al desarrollo efectivo del modelo de gestión que ha comenzado a implementar”*. Sin embargo, el sistema de retiros justificado en la citada resolución no se estableció en base a un perfil definido de cuales debían ser los recursos humanos para “el modelo de gestión” (nunca explícito) a desarrollarse por la nueva dirección; de hecho no se establecieron distinciones de ningún tipo, otorgándole el beneficio a quien lo solicitara. Se puede sostener que el objetivo central de esta política fue la de reducir la plantilla funcional, aún a costa de perder a una parte de sus recursos con mayor nivel de calificación.

Vinculada a la aplicación de esta política, se sucede un nuevo hecho referido a la discrecionalidad política en el manejo de los recursos humanos y económicos. Una funcionaria, solicita una licencia extraordinaria el día 5 de agosto de 2005 y deja de concurrir al trabajo antes de tener aprobación de su solicitud. Según el Reglamento General, en su inciso 5.6, sostiene que “el personal deberá concurrir asidua y puntualmente a su trabajo” y en el inciso 5.7.3 “Se considerará falta susceptible de sanción, las inasistencias con aviso que no tengan causa justificada, como así también la reiteración abusiva de faltas con o sin aviso”. El día 25 de octubre de 2005 se pone en práctica el régimen de retiros incentivados, aprobado por resolución 56/05 y el día 28 de octubre se aprueba la licencia extraordinaria de la funcionaria (res. 59/05) aplicándose en forma retroactiva. Lejos de sancionar a la funcionaria y dar trámite al procedimiento de abandono del cargo, se facilitó a la misma el

ingreso al sistema de retiro incentivado, cobrando una indemnización equivalente a \$ 494400 (ago. 08), siendo que ésta ya había comenzado a desempeñarse en un cargo político, como asesora del Intendente Municipal de Canelones y luego Secretaria General de la Junta Local de Pando.

Más allá de la aplicación puntual y acotada de la política de retiros incentivados, no se efectuaron modificaciones de tipo alguno tanto en la estructura organizacional, como en la escala salarial. En noviembre de 2007 se explicitó un programa de cambio organizacional con 4 etapas, que en total según se anuncia llevaría 4 meses su implementación, en la que se incluye capacitación del personal y fusión de tareas; sin embargo un año después no se había comenzado su implementación.

Pese a ser un reclamo reiterado por parte de los funcionarios ante la Dirección del organismo y ante la Dirección de negociación colectiva del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, no se decidió incluir la discusión sobre reestructura organizacional, en ningún ámbito de negociación.

De esta forma y luego de la reducción de personal, a noviembre de 2008 seguían coexistiendo en 78 funcionarios 35 categorías salariales distintas, y si no contempláramos la categoría de Técnico Profesional Universitario que mencionamos para el período 1996 – 2004, la relación sería de 34 categorías salariales para 61 funcionarios, con lo cual podríamos sostener que promedialmente no hay 2 funcionarios que perciban la misma remuneración.

Por otra parte para este período se efectuaron algunas redistribuciones y traslados de funcionarios, pero ninguna de estas designaciones bajo el régimen de concurso interno.

6.2.1 Relacionamiento laboral y Convenios

Respecto a los beneficios laborales, esta nueva administración planteó que los establecidos por convenios anteriores eran exagerados, por lo cual decidió por su sola voluntad comenzar a incumplir los convenios firmados y registrados en el Ministerio de Trabajo. La consecuencia directa de estas acciones fue la formación de un sindicato hasta ese momento inexistente y el continuo y permanente enfrentamiento con los integrantes del mismo. Este enfrentamiento se puede traducir en algunas medidas puntuales, que recibieron la denuncia del sindicato al entender su ilegalidad:

Intención de digitar la representación de los trabajadores para entrevistarse con la dirección, interviniendo en la autodeterminación del sindicato.

Impedir durante los años 2006 y 2007 las asambleas del sindicato en el lugar de trabajo, práctica común hasta ese momento.

Retención del salario de un trabajador por discrepancias.

Incumplimiento en reiteradas circunstancias del régimen de licencias especiales, que provocó un emplazamiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para la resolución de la aplicación de las mismas²⁹.

7) Conclusiones Generales.

A partir de lo desarrollado en los capítulos anteriores, considero relevante retomar aquí la idea guía de este trabajo.

Nuestra premisa refería a que la transformación de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales no había sido acompañada por un diseño institucional acorde, que permitiese el cumplimiento de los objetivos públicos dentro de un nuevo marco de mayor flexibilidad de la gestión, pero que conservase un sistema articulado y democrático de supervisión y rendición de cuentas. Más aún presuponíamos que este nuevo diseño habría generado las condiciones para la politización del uso de los recursos e incluso la captura política de la institución.

En este sentido lo desarrollado en los capítulos anteriores nos enfrenta a una realidad donde la politización de la institución se concreta de diversas maneras. Básicamente en las administraciones estudiadas hay 2 modelos por los que se llevó a cabo la misma, a partir de las debilidades del modelo institucional. Durante la primera administración del Sr. Sánchez Bargas, el formato de politización fue de tipo clientelar más tradicional y “hacia adentro”. La institución fue utilizada directamente como herramienta de provisión de empleos (con un alto porcentaje de los mismos a miembros del sector político del Director y sus familiares), a la vez que el alto grado de discrecionalidad administrativa otorgado a la Dirección General estuvo signado por un actuar concupiscente. Justamente estas características son las que determinaron una gestión “hacia adentro”. En este período el desempeño del organismo mantuvo un perfil bajo, sin demasiada visibilidad pública de su gestión, hecho que se sostuvo hasta la presentación de las denuncias parlamentarias sobre irregularidades. No debemos olvidar que dichas denuncias vinieron de la interna de la institución a través de funcionarios o ex funcionarios vinculados a representantes nacionales. Este hecho es de suma relevancia y lo retomaremos cuando hagamos referencia a los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.

Para la 2ª administración estudiada a cargo de su actual Director Sr. Álvaro Pérez Monza, se advierte un cambio en la forma en que se produce la politización del organismo. En este caso como fue comentado, se desarrollaron distintos hechos de abuso de las facultades y atribuciones del Director General, respecto a pagos a ex funcionarios, beneficios especiales para otros, etc. Sin

²⁹ Ver Anexo - Resolución de la División Negociación Colectiva

embargo el núcleo central de esta nueva modalidad de politización está directamente vinculado con la ampliación de los cometidos de la institución. De esta manera el organismo sumo al hasta entonces cometido principal; la publicación de normas y avisos de carácter judicial (de donde debemos recordar se obtienen el 97% de los ingresos), el apoyo a campañas de interés público y cultural.

Esta ampliación, hace necesario que nos detengamos un instante en ella para reflexionar sobre su justificación. Como señalamos en Capítulo 2.5 existen una serie de fundamentaciones sobre la importancia de la publicación de los textos jurídicos, sin embargo la ampliación hacia la difusión de actividades de “interés general”, abre la puerta a una serie de actividades muy poco específicas en un marco institucional ya harto discrecional. Si la justificación es la difusión de actividades de interés general que determine la Presidencia o el Poder Ejecutivo, es dable decir que el Estado ya posee unidades ejecutoras encargadas de estas tareas, por ejemplo SEPREDI en Presidencia de la República o directamente el SODRE. De esta manera y a partir del alineamiento casi necesario de la Dirección a los requerimientos del Ejecutivo - que serán desarrollados posteriormente-, no solo hay una duplicación de tareas financiada de manera ineficiente, sino que los límites entre un organismo oficial y uno oficioso se vuelven muy difusos. La diferencia de IMPO respecto de otras unidades ejecutoras, es que cuenta con recursos propios y un marco legal muy flexible que proporciona un excelente bypass a las restricciones legales y presupuestarias de los organismos estatales, liberando así recursos públicos que fácilmente pueden ser utilizados en beneficios particulares. Este cambio en los cometidos esenciales que los vuelve aún más laxos y profundiza la reforma del Organismo, cobra un mayor significado al ser implementados en un gobierno de izquierda con un signo opuesto en principio a los lineamientos del paradigma que ampara dicha reforma.

Podríamos sostener entonces que la politización en este período se da bajo un formato “hacia fuera”. Se configuró entonces una gestión que invirtió importantes recursos en ganar visibilidad política. La ausencia de una planificación estratégica sobre las campañas de difusión a ser apoyadas, así como la inexistencia de evaluaciones sobre sus resultados reafirma esta idea. El apoyo a difusión queda generalmente en el lanzamiento de la campaña que se trate, pero no se evalúan los alcances y resultados de estas, con lo cual no se sabe si efectivamente se logra el objetivo de promocionar y difundir una información particular.

7.1 Contrapunto de Modelos

Si bien el paradigma bajo el que se promueve el rediseño de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, es la Nueva Gerencia

Pública, es claro que importantes elementos de éste no se incluyeron en la creación de IMPO. El resultado final de la arquitectura institucional, es un híbrido que conjuga un discurso gerencialista con componentes o elementos clientelares. La habilitación de mecanismos de gestión privada se dio tanto en lo que refiere a sus recursos económicos; evitando las constricciones y procedimientos establecidos en el TOCAF para las contrataciones públicas, como en lo que refiere a los recursos humanos, trasladando al ámbito del Derecho Privado las relaciones laborales. Sin embargo esta transformación evitó importantes elementos del modelo gerencialista al constituir el servicio de forma monopólica o no contemplar el sistema de contrato de gestión y su evaluación por resultado. En la medida que desde el paradigma burocrático weberiano, la supresión de la mayoría de los controles públicos sobre la gestión, así como la eliminación de la supervisión directa respecto de la ejecución de las políticas fueron las vías por los que se materializó la politización, la ausencia de las variables “contrato” y “control por resultado” características del paradigma gerencialista le brinda una coartada temporal a este en el análisis de la transformación. Mas difícil de justificar es la ausencia de un mercado como factor distorsivo en los resultados, en tanto el cumplimiento de determinados objetivos públicos no hace factible otra modalidad de provisión que la monopólica. No sería posible en este caso generar un mercado respecto de la publicación de normas jurídicas.

Se hace pertinente entonces, preguntarse si algunos cometidos públicos pueden desarrollarse bajo lógicas de acción privada. O específicamente si el modelo gerencialista y sus preceptos sirven para la provisión de cualquier bien público.

Otro punto que resulta significativo respecto a la justificación gerencialista es la de proveer a las instituciones mayor flexibilidad para conseguir adaptarse fácilmente a los requerimientos y necesidades de los clientes de forma eficiente y prestar funciones sin pagar los enormes costos de la burocracia estatal. Más allá del significado nada menor de la transformación del ciudadano a cliente, la institución estudiada en este trabajo es un claro ejemplo que esa flexibilización no necesariamente redundaba en la adaptación rápida a las necesidades del cliente y no cumple sus objetivos de manera eficiente. Más bien el resultado ha sido el opuesto. A partir del cambio institucional, los clientes han pagado enormes sobrecostos por los servicios que le presta la institución, financiando de esta manera la transferencia de grandes sumas de fondos públicos hacia objetivos políticos particulares, partidarios o personales.

Uno de los argumentos de mayor peso esgrimidos para la justificación del modelo gerencialista, y que a su vez hemos tomado como central para este trabajo, es el que sostiene que este modelo permite evitar la politización a que se encuentra sometida comúnmente el modelo burocrático weberiano. Aún con las ausencias institucionales señaladas para el caso de IMPO, no resulta claro que pueda evitarse dicha politización. Un argumento de la teoría

económica de la burocracia nos puede servir para ejemplificar. Las diferencias entre la función de utilidad en la esfera pública y en la privada son el núcleo argumental. Mientras en esta última probablemente el beneficio provenga de la maximización de utilidades a partir de la reducción de costos y gastos, en la esfera pública es este aumento del gasto la herramienta principal con la cual se asegura el máximo beneficio, o sea el capital político. Si de por sí no existen incentivos naturales hacia la austeridad y el ahorro, para el caso de IMPO, el diseño y arquitectura institucional generan todo lo contrario. El capital político del Director General está en su capacidad de hacer usufructo de unos recursos que de otra manera no podría apropiarse, como si ocurre en la esfera privada con los propietarios de una empresa.

Otro ítem de suma relevancia respecto de la politización, está relacionado al casi único mecanismo institucional de control político sobre la dirección de la Agencia. El mecanismo de designación/destitución parece ser muy caro en términos del costo político que aparece. Si bien es difícil que el Ejecutivo cambie a la Dirección de una Agencia en forma periódica según se apliquen o no determinados intereses de políticas, el alto costo al que hacíamos referencia genera los incentivos necesarios a la Dirección del organismo para que esta se alinee de forma férrea a los intereses del Gobierno y en particular del Ejecutivo; aunque esto signifique entrar en contradicción con los objetivos públicos de la institución. Así como durante la gestión del Sr. Sánchez Bargas, la politización se materializó a través del uso prebendario del organismo, se han reseñado anteriormente algunos elementos que intentan ejemplificar como en la actual administración del Sr. Álvaro Pérez, en una gran cantidad de oportunidades el péndulo se ha detenido del lado del Ejecutivo financiando campañas de dudoso “interés general” y más claro interés político, trayendo aparejada la politización en la gestión y la captura política del organismo.

No resulta sencillo encontrar una justificación por la cual se trasladan fondos y funciones públicas al derecho privado, y se exonera a los responsables políticos de los mismos de los controles y restricciones que la constitución si establece para el resto de los cargos públicos. Incluso para aquellos que en última instancia adquieren su legitimidad a través del acto electoral.

Un tercer elemento de gran relevancia respecto de la aplicación del paradigma gerencialista, es el relativo a la eliminación del sistema de carrera y méritos característico del modelo burocrático. La supresión de este sistema, persigue el objetivo de proporcionar mayor flexibilidad para la contratación y despido de sus trabajadores, y la inclusión de sistemas de incentivo de la actividad privada. En oposición a este, la justificación del sistema de méritos, se encuentra en la necesidad de contar con un cuerpo funcional estable, que se desenvuelva al amparo de los particularismos y arbitrariedades políticas, a

la vez que se promueve un sistema de incentivos que fomenta una lógica distinta a la persecución de objetivos personales e individuales, característico de la actividad privada.

La aplicación de la lógica gerencialista en la transformación de IMPO, desembocó claramente en el cumplimiento de todos los comportamientos de los que el sistema de carrera público desea estar a resguardo. La flexibilización de los recursos humanos permitió que en la actual administración se produjeran despidos de carácter abusivo³⁰, además de las promociones y beneficios para determinados funcionarios, así como continuas injerencias en la organización de los trabajadores. De igual manera en la primera administración estudiada el cuerpo de funcionarios se constituyó a partir de la coincidencia política y partidaria con el jerarca del organismo, a la vez que dejó en una situación de desamparo a los trabajadores por fuera de esas características. En el mismo sentido la flexibilización estableció un sistema discrecional de remuneraciones, llevado a extremos donde cada funcionario percibía salarios diferentes afectando los principios de igual remuneración para igual tarea. El resultado de la aplicación de este sistema ha desembocado en un manejo netamente politizado de los recursos humanos del organismo.

7. 2 Rendición de Cuentas

Como mencionamos anteriormente las vías bajo las que se formalizaron las denuncias sobre irregularidades en la primera administración estudiada, son un indicador de la escasa presencia de supervisión por parte de las instituciones encargadas de esta. Para el caso de las Personas Públicas no Estatales, es el Poder Legislativo quien tiene la potestad de implementar algún grado de control o supervisión sobre la gestión del organismo a través diversos mecanismos (llamado a Comisión de su Director, pedido de informes, formación de Investigadoras, etc.). Una de las principales barreras para hacer efectivo este control, está relacionado con el problema de la agenda política. Dado que la mayoría de las Personas Públicas no Estatales creadas a mediados de la década del 90' son agencias de porte pequeño o mediano, vinculadas generalmente a conocimientos y cometidos muy específicos y con bajo número de recursos humanos, no cobran un lugar relevante en la agenda política parlamentaria. El porte de estas Agencias es obviamente en comparación a otras unidades ejecutoras del Estado, sean estas Entes Autónomos o Empresas Públicas; sin que esto signifique como creo ha quedado demostrado en el caso de IMPO, que sus recursos económicos sean escasos.

Existen a su vez otras razones que hacen imprescindible la implementación de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas sobre la

³⁰ Ver Anexo Búsqueda 29/05/08.

gestión de las Agencias, que no están vinculadas únicamente al uso que estas hacen de los dineros públicos; si no que tienen que ver con el desarrollo y cumplimiento de los objetivos públicos para los que fueron creadas.

En este sentido como sostiene O'donnell³¹ los mecanismos de accountability, tanto vertical como horizontal son el factor fundamental y distintivo del Estado de Derecho.

Además de mecanismos de accountability vertical – electoral, que aseguren elecciones libres, competitivas y equitativas, O'donnell hace hincapié en los mecanismos de accountability vertical – social, para que los ciudadanos puedan castigar los posibles actos ilegales de los funcionarios públicos, pero por sobre todo destaca la necesidad de que exista accountability horizontal. Esta debe descansar en las instituciones del Estado que se encargan de supervisar, prevenir, vigilar y sancionar actos de funcionarios públicos. Sostiene que no alcanza con la legislación, sino que se necesita una red de instituciones que garanticen que el sistema sea efectivo. El Poder Judicial, es la institución más importante para aplicar la accountability horizontal, en la medida que posee un criterio independiente para determinar la justicia o no de un acto. Sin embargo la participación de este Poder del Estado, queda reservado como una suerte de instancia última. Para la rendición de cuentas en la gestión cotidiana es el Poder Legislativo quien debe jugar un rol mucho más activo.

A la hora de proponer algunas alternativas que permitan al menos corregir ciertas distorsiones en el diseño institucional de IMPO, pero que probablemente se pueda hacer extensivo a otras Personas Públicas no Estatales, entiendo que debería ser aplicable a los cargos políticos de los Directorios o miembros de Consejos Directivos de estas; las mismas disposiciones y restricciones que competen al resto de los cargos públicos y políticos de similar jerarquía. Esto implica tanto a las condiciones para su designación, como a su capacidad de participar en la política partidaria, y las referidas a los plazos de renuncia a cargos políticos que habilitan la postulación a cargos electivos.

Estas medidas sin duda contribuirían a limitar la discrecionalidad del Director General de turno; sin embargo tal vez sea necesario comenzar a recorrer un camino que nos permita llegar a construir nuevos mecanismos democráticos para la supervisión y control sobre el desempeño de estas formas institucionales. En este sentido es factible pensar en la implementación de un sistema de rendición de cuentas periódico (anual, bianual), en el ámbito parlamentario, que obligue a una instancia donde deban exponerse los objetivos de política, así como sus resultados parciales o totales; pero que a su vez permita integrar a otros actores relevantes como trabajadores y usuarios de los servicios. De esta manera se podrían combinar elementos de accountability

³¹ O'donnell G., “América Latina ¿Y el Estado de derecho?”, Nexos, México, núm. 325, enero 2005, pp., 19-27.

horizontal y por eso su radicación en el parlamento, como otros de accountability vertical, facilitando la participación de la ciudadanía y democratización de la gestión de estas agencias paraestatales. Sin embargo no podemos dejar de advertir que incluso estos mecanismos corren el riesgo de ser cooptados por los intereses políticos y corporativos de algunos sectores con intereses comunes y con capacidad de tejer alianzas entre sí.

Ahora ¿Qué alternativas realistas podemos implementar para no quedar sometidos a los cálculos estratégicos de los Directores políticos?

En el caso de IMPO, la importancia y el carácter de su principal cometido; la publicación de normas jurídicas y avisos judiciales pone en discusión su funcionamiento dentro del ámbito privado. Una alternativa es que ese cometido se desempeñe dentro de la lógica pública. Esto es, IMPO debe tener un mandato claro, cumplir estrictamente con lo que la ley le ordena acotando de esta forma los márgenes de discrecionalidad, a la vez que se deberían establecer de forma clara los destinos de los fondos generados por la misma en el cumplimiento de su función.

Otra alternativa viable, sería la profundización del modelo gerencialista, dado que el mismo ha estado más presente en la retórica de la transformación institucional, que en su arquitectura. De esta manera aún con las dificultades que presenta la ausencia de un mercado como agente de control social, se pueden profundizar los mecanismos de gestión de este paradigma, que actúen blindando al Organismo contra posibles excesos. En este sentido la introducción del contrato y el control por resultados, así como los mecanismos reclutamiento y la profesionalización de sus recursos humanos son fundamentales

Finalmente hay que destacar, que el rol institucional decisivo y fundamental que juega el Poder Legislativo en la transformación de estas Agencias, hace cobrar importancia al estudio de los procesos políticos de negociación previa y como estos incorporan o no elementos políticos, técnicos y conocimientos específicos que colaboren a evitar diseños institucionales que se desvían de los objetivos para los que se implementaron.

Bibliografía

- Daniel Oliver Lalana. Legitimidad, publicidad y espacio público. Bases para un modelo abierto de comunicación jurídica. Revista de la Facultad de Derecho. Nº 17. Enero/Junio/2000. Universidad de la Rep. Oriental del Uruguay. FCU.
- Bresser Pereira, Carlos editor; "Política y Gestión Pública"; Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Bresser Pereira, Carlos "Reforma del Estado para la ciudadanía"; CLAD, 1999
- Cagnoni, J "Evolución del régimen de las personas públicas no estatales" en: Revista de Derecho Público, 1992 Nº 1 (Marzo)
- Christensen, Tom; "New Public Management: the transformation of ideas and practices" ; 2001
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Discusión de la Ley 16736
- Evans, Peter; "El Estado como problema y como solución"; Revista de Ciencias Sociales, Nº 140, 1996
- Muñoz del Bustillo, R. (1989). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Alianza Universidad.
- Muñoz del Bustillo, R. (2000). *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Alianza ensayo.
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado; "La Reconstrucción gerencial del Estado", Ediciones Banda Oriental, 2003
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado; "Con el Estado en el Corazón"; Editorial Trilce, 2001
- Niskanen, W. Cara y Cruz de la Burocracia, Espasa Calpe, Madrid, 1980.
- Nuesch, E, Personas Públicas no Estatales: Agencias Ejecutivas de la New Public Managment?, Tesis de Maestría de la Facultad de Ciencias Sociales, mimeo, Montevideo, 2002.
- O'donnell Guillermo, América Latina ¿Y el Estado de derecho?, Nexos, México, núm. 325, 2005.
- Prats y Catalá, Joan; "Servicio Civil y gobernabilidad democrática";
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. . (CLAD, Ed.) *Reforma y Democracia (CLAD)* (21).
- Weber, Max; "Economía y Sociedad"; Fondo de Cultura Económica, 1992.