

Susana Kaufmann

**La reforma administrativa de la
DGI: innovaciones y desafíos de la
administración por objetivos**

Resumen

El objeto del presente trabajo es investigar, para luego delinear, la profundidad y consecuencias de la reforma administrativa de la Dirección General Impositiva (DGI), producida en el Uruguay, durante el gobierno del Frente Amplio, desde el año 2005 a la actualidad.

Para intentar alcanzar dichos objetivos se reseñará la situación antes de la transformación, para posteriormente describir el proceso de reforma y sus innovaciones organizativas. Se utilizará para ello, testimonios obtenidos mediante entrevistas a informantes calificados y análisis de contenido público e interno: examen de documentos, decretos y presentaciones tanto de la institución estudiada como de sus directivos, sumado a la búsqueda en medios de prensa de la época. Finalmente se aspira descubrir y detallar sus debilidades y fortalezas.

Introducción

En el Uruguay, a la salida de la dictadura, los partidos políticos y los gobernantes retomaron, desde sus distintas variantes, la discusión sobre la modernización del Estado uruguayo, planteando, desde la última década del siglo XX, la necesidad de la implementación de una profunda transformación.

Una reforma del Estado tiene dos dimensiones diferentes, por un lado la definición política del rol de ese Estado en los procesos de desarrollo social y económico del país, en la redistribución de la renta, en la provisión de servicios públicos, en la definición y ejecución de políticas sociales. Por otro lado la reforma administrativa que debería estar en sintonía con las definiciones adoptadas anteriormente ya que, del aparato administrativo y de su aptitud, depende la capacidad del gobierno para hacer efectivos los programas de acción pública comprometidos, al servicio de la ciudadanía. (Narbondo, 2010, 2011), es decir la administración pública.

En los últimos años, luego de las reformas de corte neoliberal, se ha llegado a un convencimiento bastante generalizado que, para consolidar el desarrollo de las economías latinoamericanas en el contexto de la internacionalización y globalización, se necesita superar el histórico déficit fiscal y social de la zona. Se ha planteado como imprescindible para impulsar un modelo de desarrollo sostenible, realizar una transformación del sistema fiscal que proporcione de forma eficaz y eficiente ingresos abundantes o por lo menos suficientes (Carbajo, 2007).

Si esto es así, la reforma fiscal debería ser algo más que un cambio en los textos legales del código tributario, supondría crear también valor público, es decir disponer de recursos al servicio de políticas públicas.

En el caso de Uruguay, una vez aprobada la nueva normativa fiscal, fue fundamental examinar si la organización de la administración tributaria -los medios materiales y humanos- se adaptaban a los lineamientos reformadores. Se ha considerado a nivel internacional y especialmente para América Latina, como esencial para el éxito de las reformas fiscales, una transformación administrativa y organizacional, así como la necesidad de formar equipos encargados de seguir los resultados, evaluarlos y, en caso que corresponda, revisarlos. Asimismo se reconoce que si la administración pública no se encuentra motivada por la reforma, ésta carecerá de sustento a largo plazo (Carbajo, 2007).

Planteado de esta manera, es factible mejorar también la percepción ciudadana relativa a la distribución del crecimiento económico, promoviendo un sistema fiscal eficaz, eficiente y justo, conjuntamente con una administración tributaria que resuelva correctamente su gestión, transparente, no corrupta, apoyada en un consenso social, que luche efectivamente contra la economía informal y el fraude.

La idoneidad de la burocracia como determinante de una buena administración pública que aporta al crecimiento o desarrollo económico, se encuentra en la enunciación del concepto de buena administración o gobernanza (good governance) formulada por el Banco Mundial (Evans, 2003). Esto es así porque dicha administración efectúa tareas que afectan a todos los ciudadanos, transformándose en el instrumento del gobierno que debería atender y dar respuesta a los problemas públicos y necesidades sociales.

Por ello, en este caso la reforma del Estado no supone únicamente el aumento de los ingresos estatales vía tributos, sino transformar la forma de recaudar y atender a la calidad, eficiencia y las capacidades de la administración que lo realiza: “un sistema tributario vale lo que la administración encargada de aplicarlo” (Musgrave y Musgrave, 1991).

La burocracia tiene una dinámica compleja, desempeña diversos cometidos y depende del funcionamiento concreto del aparato del Estado. Es por estas razones que una parte de los objetivos de la actual reestructura son a largo plazo, de forma de alcanzar una cultura organizativa que se caracterice por la interiorización de conductas y actitudes alineadas tanto con la legalidad, profesionalidad, lealtad a la institución, equidad, imparcialidad, respeto y consideración al ciudadano. Esto supone por un lado contar con un capital humano profesional

y éticamente inobjetable, comprometido con la misión institucional y por otro lado proyectar una imagen de confiabilidad y transparencia de la organización hacia la sociedad. Específicamente, las administraciones tributarias latinoamericanas se han caracterizado por ser ineficientes, incapaces de recaudar los tributos especificados, sin trato igualitario para todos los contribuyentes y por tal razón no han contado con el apoyo social de la ciudadanía.

Era necesario entonces analizar si la organización de la administración tributaria -los medios materiales y humanos- se adaptaba a los lineamientos reformadores.

En el caso de los funcionarios, se planteó como necesidad configurar una carrera administrativa clara para los empleados públicos de la DGI, con dedicación exclusiva y profesionalización de los mismos, con niveles adecuados de formación, con perspectivas de futuro, que les genere un desafío y la motivación de la responsabilidad pública, a la vez que desincentive el paso al sector privado.

La carrera administrativa es el régimen que ampara a los funcionarios públicos de carrera, comprendiendo el cúmulo de derechos enunciados en el art. 61 de la Constitución; por lo que no corresponde vincularla sólo o exclusivamente al ascenso. Los derechos de la carrera administrativa alcanzan a todos los empleados públicos; salvo las excepciones del artículo 60, inc. 4º (funcionarios políticos o de particular confianza). Funcionario de carrera es aquél cuyas tareas y cuya posición permanente en la Administración, hacen razonable considerarlo como un profesional de su empleo.

En este caso, entre los principios rectores y criterios orientadores para la reestructura de la DGI, se parte del concepto de carrera administrativa como el sistema integrado y técnico de gestión de los recursos humanos, cuyos objetivos son alcanzar niveles óptimos en la eficiencia de la gestión global de la organización y ofrecer a todos los funcionarios oportunidades equitativas de acceso a los diferentes puestos de trabajo.

MARCO TEÓRICO

En la actualidad, la forma en que los gobiernos y sus administraciones cumplen las funciones que tienen encomendadas se encuentra en el centro de la atención social y por tanto el funcionamiento de dependencias, programas y servicios son observados cuidadosamente por la sociedad, lo que conlleva repensar el diseño y la actividad de las instituciones públicas.

La administración pública como organización se refiere a la suma de recursos humanos que operan dentro de su marco institucional, con la garantía constitucional de un orden abstracto y necesario y cuyo objetivo es obtener los resultados específicos del organismo correspondiente. Se instituye para velar sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlas concurrir a la común utilidad; es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva; la ejecución de las leyes de interés general es su verdadera atribución (Bonnin, 2004).

El papel de dicha administración supone ahora mucho más desafíos que antes, en lo que respecta a su capacidad de proveer servicios públicos cada vez más complejos. “Ello exige el desarrollo de nuevas destrezas de estos funcionarios: como negociadores hábiles en las redes de políticas públicas, como inteligentes compradores de servicios, como expertos controladores de calidad, como especialistas legales en las tareas de redacción de los términos de los contratos, etcétera.” (Ramos, 2004)

Para Hood y Jackson (1997) la gestión es algo más que un modo de hacer las cosas. Es fundamentalmente un sistema de capacidades, comunicación, realización, cooperación y ejecución, que tiene por objeto traducir en resultados lo que se concibe como idea y proyecto. Dicha traducción a nivel público puede ser mecánica, inercial, ineficaz o puede ser eficiente, creativa, cambiante, sujeta a presiones y portadora de valores. Eso lo determinan entre otros, tanto la concepción del gobierno como la cultura institucional y el *path dependence*, pero en la actualidad también depende de las exigencias de la sociedad. Por tanto, el accionar de la administración pública debe estudiarse y reformarse tomando en cuenta que se encuentra inserta en la dinámica de un proceso social.

Los aparatos estatales se han constituido en importantes instrumentos para llevar a cabo proyectos gubernamentales y como marco y freno a la práctica política.

Para rendir de forma efectiva, las organizaciones, especialmente las públicas, deben cuestionar sus propósitos y objetivos heredados, redefinir lo que son y cómo operan, rechazar hábitos y

rutinas, y redistribuir autoridad y responsabilidad entre los directivos, y entre ellos y los líderes políticos (Schick, 2004).

No se pudo llevar a cabo una revolución conceptual, cultural e intelectual sin poner a los recursos humanos en el centro de la estrategia de cambio. Primero será para adaptar al personal existente a un cambio en los enfoques y convertirlo en la punta de lanza de dicha transformación. Luego, para construir una política de formación inicial y permanente de los futuros funcionarios. Como en todas las organizaciones que tienen que combinar saberes entre sí y enfrentarse a la complejidad, la calidad de los recursos humanos es decisiva (Calame, 2008). Fueron elegidas para esta investigación varias visiones teóricas ya que no es posible identificar a partir de una sola perspectiva las características de la administración pública contemporánea uruguaya.

Por un lado porque cada paradigma retoma de los anteriores algunos objetos e ideas para luego refinarlos y aplicarlos a la nueva realidad, especialmente en nuestro país, donde los cambios no suelen ser bruscos, ni borran de un plumazo todo lo previo.

Por otro lado, porque los análisis de la administración pública cada vez más se caracterizan por ser realizados desde una multiplicidad de enfoques.

Por tanto se comenzará por reseñar los diferentes paradigmas de la administración pública, weberiana, gerencialista, neweberiana (o neobienestar) y analizar las situaciones de hibridismo.

La **Administración Pública Tradicional** (weberiana) se caracteriza por ser burocrática, con un sistema de carrera, apegada a procedimientos y rutinas, con una asignación de recursos basada en la justificación de gastos, donde los procesos se apegan a reglamentos, la evaluación es agregada, la rendición de cuentas es política y jerárquica y el control está basado en los insumos. La estricta subordinación de los funcionarios a la conducción del gobierno requiere que las órdenes, decisiones y acciones se produzcan en un marco de racionalidad legal y técnica. Las funciones correspondientes se encuentran definidas mediante leyes o disposiciones establecidas en reglamentos administrativos, suponen acciones que se realizan mediante actividades metódicas que posibilitan el cumplimiento de los fines de la organización burocrática; consiguientemente los tipos de funciones son ordenados por asuntos.

Para este paradigma los burócratas se deben sólo a las responsabilidades de su cargo; se encuentran ubicados en jerarquía administrativa rigurosa, son retribuidos en dinero con sueldos

graduados en relación al rango jerárquico y responsabilidades correspondientes; ejercen el cargo como su única o principal profesión; tienen competencias previamente fijadas en virtud de un contrato, sobre la base de la libre elección según la calificación profesional que fundamenta su nombramiento; tienen perspectiva de ascensos; trabajan separados de los medios administrativos y sin apropiación del cargo; se encuentran sometidos a la disciplina y vigilancia administrativa y deben actuar con neutralidad política partidaria, pero con compromiso político con el Estado de derecho, es decir en estricta subordinación a la autoridad jerárquica del gobierno representativo.

Los cuadros administrativos se encuentran constituidos por cargos ejercidos por funcionarios; corresponde a cada uno de ellos un conjunto de cometidos que definen su actividad y se articulan entre sí por relaciones de mando/obediencia (jerarquías de autoridad) y por relaciones de naturaleza funcional entre las actividades desempeñadas (jerarquía funcional). Las normas organizativas son disposiciones orientadas a la más eficaz y eficiente consecución de los objetivos de la organización administrativa correspondiente.

Según Weber (1922) “la función de la burocracia es ejecutar las acciones correspondientes con el fin de servir al total de los ciudadanos. La administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación dentro de los límites de las normas jurídicas. El soberano legal típico en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones y el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y solo obedece ‘al derecho’”. Se debe recordar que la inamovilidad y el sistema de méritos para el ingreso a la actividad pública son garantía de objetividad al mantener y contratar funcionarios, no permitiendo el clientelismo político en el empleo público por parte de los diferentes gobiernos, que no pueden colocar a individuos de su confianza más que en las altas jerarquías, por lo que el aparato burocrático se sigue manteniendo neutral, se avala la continuidad y se permite la acumulación de conocimiento en su función.

El cuestionamiento que se le hace a la burocracia es que es un maximizador de la eficacia de la producción de bienes públicos pero no es necesariamente un maximizador en la eficiencia de la producción de esos bienes, a veces por intereses propios cuando por ejemplo los bienes son producidos por el Estado en forma monopólica y el funcionario no tiene que preocuparse por la relación costos-beneficios y otras veces por las características jurídicas de su función ya que existe una rigidez en los procedimientos de la burocracia que enlentece algunos desarrollos y

actividades, pero que finalmente son los que otorgan las garantías democráticas legales necesarias.

Se le critica también que es poco flexible y resistente al cambio, que se involucra poco con la ciudadanía en el proceso de políticas públicas y da respuestas ineficaces a la cambiante demanda de la sociedad.

Asimismo se cuestiona el sobredimensionamiento de la burocracia, su exceso de confianza, incompetencia en cuestiones de gerencia y la propensión a trabar las iniciativas políticas que signifiquen una amenaza al *statu quo*, así como la permeabilidad de la estructura que permitiría finalmente el manejo clientelar con fines políticos-partidarios o particulares, de los recursos humanos y materiales del Estado.

Todo esto ha provocado el replanteo del rol que se le atribuía a la administración pública como instrumento de gobierno, así como a su cultura organizacional, estatutos normativos y prácticas administrativas (Ramos, 2004).

La **Nueva Gestión Pública** plantea que el “interés público” debe ser sustituido por “resultados que valoran colectivamente los ciudadanos”, utilizando categorías como las de misión, servicios, cliente y resultados valiosos.

Se caracteriza entonces por centrarse en los resultados en términos de eficiencia y calidad del servicio más que en los costos, por la descentralización y delegación de la administración, hace énfasis en estilos administrativos del sector privado, así como en estándares y mediciones claros del desempeño (Hood, 1991). Define una clara separación entre aquellas actividades que impliquen la regulación, planificación y control de las distintas políticas y las prestaciones de servicios propiamente dicha. Se promueve la despolitización de la provisión de servicios públicos, sugiriéndose la tercerización, la privatización de dichos servicios, para provocar la reducción del Estado e incorporar la Administración al mercado de los servicios por medio de la competencia.

El alto servicio civil, o cuadros superiores, para este paradigma, no deben ser designados políticamente sino contratados por selección meritocrática técnico profesional, con metas por resultados, responsables de los productos y rendimientos de su administración y por tanto con libertad de gestión con respecto a los políticos electos en el gobierno.

Pero los esfuerzos excesivos para que la administración pública imite a los mercados, ha aparejado en el tiempo, también irracionalidades e ineficacias propias (Evans, 2003).

El sistema de remuneración por resultados, depende del establecimiento previo de metas y objetivos que hay que alcanzar o de la fijación de los estándares comparativos de referencia, de modo que el incremento de los salarios se fije en función de la mejora de resultados. Los contratos reducen la responsabilización a las cuestiones expresamente especificadas en ellos, frente a un sentido normativo más general de responsabilidad pública, ya que el agente de un contrato público no puede ser responsabilizado por la no prestación de servicios que no han sido previstos. La medición, la gestión y los contratos tienen el riesgo de que estos instrumentos sean introducidos como sustitutos del propio rendimiento, como fines en sí mismos, en lugar de como medios para revitalizar o racionalizar los servicios públicos (Schick, 2004).

Se encuentra en curso un debate importante que al examinar la práctica de la NGP, cuestiona si los valores tradicionales de la democracia, la equidad social y la humanización pueden verse amenazados por esta lucha unilateral por alcanzar la eficiencia (Kichert y Stillman, 1996, en Van Geste y Teelken, 2003). Asimismo se le critica por debilitar el poder del gobierno representativo sobre el aparato estatal y fortalecer el poder de una alta tecnocracia contratada (Narbondo, 2011).

El **neweberianismo** analiza que la mayoría de las consecuencias perversas que el NPM atribuye a la burocracia en realidad son resultado de la ausencia de verdaderas normas y estructuras burocráticas (Evans, 1995).

Es así que este paradigma revaloriza el espíritu de lo público frente a lo privado, enfatiza la importancia de la profesionalidad y el acceso por mérito, introduciendo innovaciones al sistema de carrera para hacerlo más eficiente, como la orientación a resultados, y a su vez no pierde de vista la necesidad de generar una administración pública más abierta y transparente, ofreciendo mecanismos de participación más directa de los usuarios en la conducción y control de las agencias estatales.

Además de la eficiencia económica, este paradigma propone la capacitación del servicio público, la modernización administrativa y sobre todo una mayor participación de usuarios y trabajadores en el la conducción y control de agencias estatales.

Mantiene la subordinación de todos los funcionarios públicos a la autoridad jerárquica del personal político electo, por tanto la alta dirección se encuentra conformada por cargos de designación política y en relación de subordinación jerárquica con el gobierno, que es el último responsable de la gestión.

Supone un cambio desde una orientación interna de las normas burocráticas hacia una orientación externa, es decir hacia la satisfacción de las necesidades y deseos de los ciudadanos. La principal vía para el logro de esto no es el empleo de mecanismos de mercado, sino la creación de una cultura profesional de calidad y servicio.

Se complementan los mecanismos de control y de participación de la democracia representativa con una amplia gama de dispositivos para la consulta y la representación directa de los puntos de vista de los ciudadanos.

Propone una mayor orientación en el logro de resultados, en lugar de limitarse a seguir correctamente el procedimiento, por medio del cambio en el equilibrio desde los controles ex-ante hacia los mecanismos de evaluación ex post, pero eso no significa un abandono del antiguo procedimiento burocrático. Los compromisos de gestión por resultados son distintos que los del NPM porque en este paradigma no son definidos cabalmente como contratos. Los gobiernos que definen el rendimiento en términos de impactos sociales tienden a prescindir de auténticos contratos.

Apunta a la profesionalización y capacitación del funcionariado, no sólo en materias jurídicas o de una esfera específica de actividad, sino en habilidades sociales: y el alto burócrata se convierte además en un gerente profesional, aunando a sus tareas la de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y usuarios.

Peter Evans denomina al Estado actual como un Estado híbrido puesto que se caracteriza por un “equilibrio integrado entre tres modalidades diferentes (y a veces contradictorias) de orientar la acción administrativa”. Dichas modalidades son: a) la capacidad burocrática (reclutamiento meritocrático, las normas profesionales, procedimientos estandarizados, carrera funcionaria); b) las “señales de mercado” que facilitan la asignación eficiente de recursos y una “disciplina fiscal” que asegure que las metas se aten con la disponibilidad de recursos; c) participación democrática desde abajo para que las metas administrativas sean coherentes con las necesidades y los deseos del ciudadano común, y que los procesos administrativos sean transparentes y responsables (Evans, 2003).

El equilibrio al que alude Evans es necesario para asegurar que “el rendimiento de las instituciones públicas permita reducir la corrupción, mejorar la distribución de bienes colectivos esenciales y generar un creciente bienestar para el ciudadano común”. Esto significa que se deben sumar los beneficios de invertir en capacitar a la burocracia tradicional, sin sacar la vista de las señales del mercado, aunado a promover formas de control ciudadano sobre la

transparencia y responsabilidad pública. Según el autor “construir la capacidad burocrática es cualquier cosa menos una estrategia conservadora. Requiere de más pensamiento innovador y de mayor determinación para realizar cambios que los requeridos por estrategias que incrementan la confianza en los mercados”.

Creando valor público

Para Moore (1995) los gerentes públicos son vistos como exploradores que, junto con otros, tratan de descubrir, definir y producir valor público. En lugar de simplemente aplicar los medios para cumplir el mandato que reciben, los gerentes públicos se convierten en factores importantes para ayudar a descubrir y definir lo que sería valioso hacer. En lugar de ser solamente responsables de garantizar la continuidad de la acción gubernamental, se convierten en relevantes innovadores en el cambio de lo que hacen las organizaciones públicas, así como de la forma en que lo hacen. Por tanto la gestión pública retoma la noción de función y de servicio público y le da una expresión valorativa que se estudiará en el caso de la DGI.

El valor público es el valor creado por el Estado a través de servicios, regulaciones y básicamente por políticos electos en democracia, aunque, son definidos en última instancia por el público usuario. Generar valor público implica una ganancia o beneficio en la calidad de vida de la población como consecuencia de una gestión pública responsable, orientada a crearlo. El cliente final de la actividad pública no son los individuos, que obtienen servicios u obligaciones, en los encuentros individuales, sino los ciudadanos y sus representantes en el gobierno.

El Estado tiene varias formas de crear valor público según Kelly, Mulgan y Muers, autores que plantean que lo valioso no se mide sólo en relación con la eficiencia y efectividad en producir u ofrecer productos y servicios, sino en los resultados que los mismos generan. Por ello los gobiernos no sólo deben pensar en los ciudadanos actuales, sino también tienen una responsabilidad ética con las futuras generaciones.

La ética y los valores de cualquier organización pública deben ser juzgados sobre la base de qué tan apropiados son para generar valor público, es decir generar mejores resultados, servicios receptivos y experientes y confianza ciudadana. El valor público puede incluir mecanismos de ejercicio de la ciudadanía como la rendición de cuentas (accountability) y la transparencia, que les permiten a los ciudadanos ejercer sus derechos de participación de manera informada y controlar efectivamente a quienes toman las decisiones en su nombre.

Una ética de servicio público es la plataforma básica en la que descansa el rendimiento estatal, lo que depende al menos tanto de las personas como de la maquinaria y los procesos de trabajo. Es de resaltar la idea de que los agentes pueden hacer más de lo que se espera de ellos porque han internalizado valores de servicio público. “La internalización, entre los administradores, de la creencia que, colectivamente, ellos brindan invaluable servicios y que la desviación respecto de los estándares profesionales es moralmente inaceptable, resulta un factor esencial para la efectividad de una organización burocrática. Las normas profesionales y las expectativas de carrera son factores que subyacen tras el compromiso de los funcionarios para sostener como valores la honestidad, la dedicación y la efectividad en el servicio que brindan, y son factores que toma largo tiempo construir”. (Evans, 2003)

Avanzar en la dirección de reconstruir la ética del servicio público significa algo más que simplemente reclutar y formar funcionarios cualificados sino también comprometidos. (Schick, 2004)

“Las estrategias de reforma del Estado también deben considerar el importante rol que juegan las recompensas materiales como las intangibles (estima y reconocimiento público) para lograr construir un servicio público profesional, ya que ambas tienen una alta tasa de retorno en términos de rendimiento”. (Evans 2003)

Independientemente del camino seguido, las organizaciones que rinden necesitan ajustes, tanto en su cultura operativa como en su capacidad gerencial (Schick, 2004). Se reconoce que las organizaciones tienen una cultura, “un sistema compartido de creencias, costumbres, valores, actitudes, prácticas, artefactos, símbolos y lenguaje. Representa la sabiduría y la aspiración colectiva (...) sirve para orientar la manera en la que un grupo resuelve problemas y se enfrenta a problemas más mundanos (...) La cultura se refleja en una estructura de relaciones sociales - dentro y fuera del grupo- y define derechos y obligaciones en un grupo que tiene una identidad común” (The Ewing Marion Kauffman Foundation, 2002: 51 en Schick, 2004). Las entidades gubernamentales con una cultura fuerte tienen una personalidad propia y una forma característica de operar que se transmite de una generación de funcionarios a otra.

Dado que el Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay del 2008 presenta una encuesta cuyos resultados muestran que el 71,4 % de la población tiene poca o ninguna confianza en la burocracia pública; se estudiará si fue de interés de los promotores de la reforma de la DGI, generar cambios tendientes a aumentar la confianza que les otorga la ciudadanía a las organizaciones públicas y si no lo fue en su inicio, si lo es en la actualidad.

En dicho marco también sería importante estudiar la presencia de un área “amigable” de la administración, con los contribuyentes, ligada a la información y asistencia a los mismos en el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, aprovechando, en este sentido, asimismo, las TIC, en particular Internet (Carvajo, 2007). En este caso se analizará si la DGI está intentando construir legitimidad, es decir confianza y respeto de los ciudadanos hacia las instituciones públicas.

Suponiendo que el estudiado sea un estilo híbrido de reforma, debería analizarse si se apoya en la concepción de las distintas estrategias de reforma como “cajas de herramientas”, o el proceso de hibridización se produjo involuntariamente debido a la acumulación “por capas” de elementos de diferentes modelos (Fuentes et al, 2009).

Una definición completa de innovación en el sector público no debería limitarse a considerar sólo aquellos cambios que aumentan la capacidad de la organización para producir determinados bienes o servicios (eficacia) o bajar sus costos (eficiencia). Debería incluir también todos aquellos cambios que maximizan la capacidad de la organización para realizar valores apreciados por la ciudadanía, como equidad procedimental y de resultados, transparencia de la acción estatal y legitimidad.

Siendo cuatro los tipos de innovaciones, a saber: de productos, de procesos, comunicacional y organizacional, se estudiará en este caso especialmente la última, que es el cambio significativo en la forma en que se organiza o dirige el trabajo en la institución. Incluye novedades o transformaciones relevantes en sistemas de gerenciamiento, organización del lugar de trabajo y mejoras en la capacidad de aprendizaje.

SITUACIÓN DE LA DGI ANTES DE LA REFORMA

Inserta en la Administración Central y dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la DGI es la Unidad Ejecutora responsable de la administración de los impuestos internos del país.

En este organismo, al igual que en el Estado en general, en las últimas décadas del siglo XX se habían ido relajando los lazos funcionales, según informó uno de los entrevistados. Desde los años 60, como consecuencia de la disminución del salario real del funcionario público, se fueron generando “de hecho” algunos mecanismos de “compensación” para los profesionales. Por un lado disminuyendo el horario de trabajo que se encontraba estipulado en sus contratos, y por otro habilitando una tolerancia a la realización de actividades no compatibles con las tareas que estaban prestando en el Estado.

Por ejemplo, de acuerdo a la información recibida, los inspectores, durante un período de tiempo, marcaban tarjeta solo tres veces por semana, posteriormente marcaban sólo a la entrada pero no la salida; se les admitía asimismo que realizaran actividad en el sector privado, lo que en realidad estaba expresamente prohibido por una ley de los años 60, en el entendido que se trataba de una forma de compensación, dado que los salarios eran muy bajos comparativamente con los del mercado. Difícilmente se podían retener inspectores si no se aceptaban esas “flexibilidades” en la forma de trabajo.

A comienzos de los años 2000 la DGI estaba siendo altamente cuestionada por la opinión pública en los medios de prensa revisados. Si bien las primeras encuestas de imagen pública de la institución son del 2007, 2008; en los años anteriores la opinión pública se percibía generalmente en la realidad reflejada por los periodistas. Es así que sumado a que todos los sectores políticos estaban de acuerdo en la necesidad de transformar a la institución responsable de la administración tributaria en profesional y eficiente y reducir la evasión, se coincidía en la importancia de modificar la mala imagen. Esta mala imagen se vio empeorada entre otras razones por el cese del Director General de la época, Joaquín Díaz, producto de denuncias públicas de incompatibilidad entre sus asuntos particulares y su actividad pública, como se advierte en los distintos medios de prensa. El presidente de la época, Jorge Batlle, nombró en su lugar como director de rentas a Marcelo Brasca, encomendándole una reforma de la Unidad Ejecutora. Surge entonces, luego de un proceso de diagnóstico, un primer esbozo de reforma de la DGI que apuntaba a resolver exclusivamente los problemas de recursos humanos.

La solución propuesta fue casi imposible de implementar, ya que proponía crear un cuerpo de inspectores, contratados por concurso, muy bien remunerados, cuerpo que sería controlado externamente a la DGI por un tipo de “comité fiscalizador” en el que se incluirían distintos actores sociales, incluidos los empresarios. Dicho comité podía analizar situaciones de desvío de las funciones del inspector, realizaría una evaluación periódica de su actuación, siendo obligatorio el cese de un porcentaje de ellos, los de desempeño peor, aunque la gestión hubiera sido correcta o buena, según lo que indicó el informante calificado. El propósito era que los inspectores tuvieran dedicación exclusiva para la DGI y por tanto se les prohibiría tener otras actividades. El objetivo entonces era crear un cuerpo inspectivo, que no se regulara por criterios corporativos internos, con un control externo que evitara la “doble actividad”, y que estuviera permanentemente evaluado. Este planteo (posiblemente inserto en la modalidad de la Nueva Gerencia Pública) no prosperó ni internamente ni a nivel legislativo, fue sólo un primer antecedente de propuesta de reforma.

En el 2002, año de crisis económica en nuestro país, asume como nuevo Ministro de Economía, Alejandro Atchugarry sustituyendo a Alberto Bensión, y junto a él, Eduardo Zaidensztat como Director de Rentas. Esta circunstancia repercute en un cambio en el enfoque de la dirección de la DGI. Dada la situación de déficit fiscal del país en dicha época y con ella la imposibilidad de seguir aumentando los impuestos, se determina la necesidad de mejorar la eficiencia de la unidad ejecutora para restablecer el equilibrio fiscal (Zaidensztat, 2006).

Asimismo del análisis de infraestructura, equipamiento y sistemas de la DGI de la época se manifiesta claramente la necesidad de renovarlos ya que eran insuficientes y obsoletos.

En ese sentido se implementaron dos medidas, la primera concentrar las oficinas en el local central (ex BHU), mejorando de esta manera la coordinación interna y concentrando la atención al cliente en un solo lugar.

La segunda, implicaba la renovación del equipamiento y la revisión de los procedimientos, y para ello era necesario contar con fondos. La DGI tenía por presupuesto, una inversión anual de 40 mil dólares, lo que hacía prácticamente imposible solucionar ninguno de los temas definidos como cruciales. La Unión Europea había hecho una donación al gobierno uruguayo, en el marco de la cooperación internacional, de 5 millones y medio de dólares para el Ministerio de Educación y Cultura que no se habían ejecutado. Zaindestadt solicitó que ese dinero se reorientara para la DGI. Habiéndolo logrado, con ello se compró el centro de cómputos

(servidores, seguridad, etc), periféricos, con lo que se cambió la proporción de uno cada tres funcionarios a uno por funcionario, de acuerdo a la información recibida.

El otro componente fuerte de la ecuación de eficiencia era adoptar un modelo de gestión integral, promover la modernización no sólo de los sistemas físicos sino también de la forma de funcionamiento. Para ello se analizaron distintas alternativas, y es en este marco que se firma un convenio de cooperación con la agencia tributaria española, para tratar de incorporar su modelo de gestión, de la misma forma que lo estaba haciendo en aquel momento Colombia. Según opinan los informantes calificados, la colaboración española fue importante en la transferencia de conocimiento, tanto con visitas de funcionarios uruguayos a la agencia española como con la llegada de expertos españoles al Uruguay.

Es en este momento que se crea una unidad de proyecto, compuesto por 14 personas, encargadas de hacer las definiciones funcionales de las distintas áreas que se iban a revisar y reformar, es decir promover una reingeniería de procedimientos y funcionamiento.

La decisión de esta reforma es del año 2003 y fuentes del sindicato de la organización plantean que responde también a presiones del contexto internacional. Es así que la Ley 17.706 de noviembre del 2003 es la primera que muestra la voluntad de transformar la DGI conjuntamente con la disminución del impuesto que se cobraba en aquella época: el IRP (Impuesto a las Retribuciones Personales) cuyo monto se había incrementado durante la crisis del 2002 mediante tasas adicionales. Por tanto en el 2003 se rebaja dicha tasa y se resuelve darle prioridad al fortalecimiento la DGI autorizándose al Poder Ejecutivo a reforzar los créditos de la institución para la mejora de su gestión.

En dicha ley se dispuso la creación de un régimen de incompatibilidades y de dedicación exclusiva, asociado a un régimen retributivo especial, para todos sus funcionarios (no para el cuerpo inspectivo solamente como lo pretendía establecer el proyecto de reforma anterior) para lo cual se podría destinar hasta el 25% de la mejora en la recaudación.

En el 2004 se comienza a trabajar en la reglamentación de la ley, se elabora un primer borrador, un esbozo de decreto, proceso efectuado internamente en la organización. Dicho proyecto se discute con el sindicato, existiendo negociaciones internas en las que se debatía a quiénes debía incluir la dedicación exclusiva o cuál era el nuevo régimen de retribución, tanto como a qué niveles salariales se aspiraba.

Se produjo un borrador que fue elevado al MEF, pero el ministro de Economía y Finanzas de la época, Isaac Alfie decidió no impulsarlo, ya que, según opiniones vertidas, dicho proceso se

sitúa a fines del 2004, cuando el país se encontraban en medio de la campaña electoral y no había por parte del Ejecutivo interés en fortalecer la DGI, en la probabilidad de que ganara la oposición. Las fuentes consideraron que por dicha razón el gobierno de la época no la implementó.

En el año 2005, el nuevo gobierno ratificó a Zaindestadt como Director de Rentas, en la llamada época de la transición. Con el cambio de gobierno también las prioridades se modifican, por lo que, de acuerdo a lo que informan los entrevistados, el proyecto de cooperación internacional no se concluye, ya que si bien se transformaron los sistemas, la fase de reingeniería de procesos quedó congelada, puesto que el cambio que se intentaba efectuar a nivel impositivo era mucho más profundo y por tanto se debía preparar a la DGI para administrar en este caso el IRPF.

Uno de los objetivos principales del MEF era llevar a cabo la reforma administrativa como paso previo a implementar la reforma tributaria, compromiso programático del Frente Amplio.

La idea central era que la sociedad uruguaya, a través del Estado, iba a verter un volumen importante de recursos para potenciar a la DGI y por tanto se exigiría de la organización, como contrapartida, el cumplimiento de una serie de resultados. Dado que se trata de una unidad ejecutora con una importante independencia técnica se analizó la necesidad de establecer un mecanismo estructurado para equilibrar los recursos que se transferirían, con los resultados a obtener.

La reforma de recursos humanos era el puntal de la reforma administrativa, y es así que se retoma el borrador interno del 2004, reglamentándose mediante el decreto 166 de mayo de 2005.

Los puntos principales del decreto mencionado especifican la necesidad de la reestructura de la institución, definiendo un nuevo régimen de pago de primas por desempeño para sus funcionarios, la mejora de la gestión para disminuir la evasión tributaria y la formalización de los objetivos estratégicos e implantación de la modalidad de administración por objetivos centrada en los resultados de la gestión.

El estudio de la situación de la época con respecto a los Recursos Humanos evidenció como graves dificultades, la existencia de una plantilla desequilibrada, profesionales con baja retribución, una pirámide salarial “achatada”, horarios efectivos reducidos, dedicación parcial o multiempleo, conflicto de intereses con la función pública y fundamentalmente la carencia de una carrera administrativa (DGI, 2008). Con respecto a dicha carrera, los problemas identificados, según el informante calificado, fueron la inadecuada estructura de grados, la

inadecuada ponderación de la capacitación que ya tenía el funcionario en el caso de los ascensos, existencia de funcionarios que cumplieran tareas de un escalafón diferente al que revestían, mecanismo de provisión de las encargaturas que no aseguraban la igualdad de oportunidades.

La propuesta de reforma fue negociada con el sindicato, para definir su alcance, es decir si sería general o solamente para un grupo de funcionarios. Finalmente la dirección de la DGI decidió que dicha reforma alcanzaría a todos los funcionarios, pero no a todos por igual, porque el diagnóstico realizado denotaba que la escala de retribuciones se encontraba aplanada. Hasta aquella época existían diversas normas que imponían que los salarios se encontraran topeados, lo que implicaba que ganara lo mismo un profesional de grado alto que un jefe de sección o un encargado de departamento; a nivel de la administración central ganaban lo mismo un profesional que un no profesional. La escala salarial no recogía los distintos niveles de responsabilidad, complejidad, experiencia y de formación profesional o técnica.

Se decide entonces afectar a todos los funcionarios con la dedicación exclusiva y se intentó recomponer la escala salarial. No fue una negociación fácil, ya que los no profesionales plantearon siempre que su sueldo era demasiado bajo con respecto a los profesionales. La administración explicó que se tomaban como referencia valores de mercado y por tanto para retener a los profesionales se les debían aumentar considerablemente los salarios.

En la relación administrativos/profesionales hubo dos cambios, la proporción entre ambos y los tipos de contratos, de acuerdo a lo informado por el entrevistado.

Desde el año 1990 al 2005 estuvo prohibido el ingreso de funcionarios a la administración pública, esto provocó que la plantilla se envejeciera a la vez que una reducción de su número. La DGI pasó de 1800 funcionarios a 1200. En el 2002 se toma personal redistribuido de otras dependencias de la administración cubriendo solamente algunos cargos administrativos.

De acuerdo a la información recibida, en el año 2003 para evadir el problema de la falta de profesionales funcionarios del Estado, se empiezan a utilizar contratos laborales gestionados a través del PNUD¹. Este proceso implica que ciertos fondos internacionales que recibía el Estado a nivel central se pasaban a Naciones Unidas para que los administrara y de esta forma la organización internacional podía firmar contratos con profesionales que en realidad trabajaban para la DGI. En el 2005 se autorizó que se realizaran contratos a término (parecidos a los contratos laborales actuales), que el Estado firmaba con personas que no adquirirían el carácter

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

de funcionario público, pero que finalmente eran acuerdos más estables, y lo fundamental es que eran efectuados por la DGI directamente. Esto sucede con aquellos que habían sido empleados a través del PNUD, pero también se habilitan nuevos contratos previendo el retiro de personal que no aceptaría trabajar en las flamantes condiciones de exclusividad. Es con esta modalidad que se llega en 2009 a tener 250 contratos de este tipo, lo que representaban la mitad de los profesionales. En el 2009 son presupuestados y los profesionales pasan a ser funcionarios públicos.

Por tanto, al momento de la reforma, la DGI se enfrentaba con la existencia de normas restrictivas al ingreso a la función pública y mecanismos “ad hoc” para hacer contratos, precarios pero en la legalidad. Esta no era una situación deseable desde el punto de vista de la institución ya que coexistían funcionarios con dos categorías distintas, con niveles salariales variados, con posibilidades de desarrollo diferentes pero haciendo las mismas tareas, situación que se ve siempre como injusta y problemática.

El tema más difícil de resolver en este nuevo esquema era el de los profesionales, tomando en cuenta la dificultad que implicaba la aceptación por parte de ellos de la dedicación exclusiva, por lo que sería necesario preparar a nuevos profesionales para reemplazar a aquellos que tomaran la decisión de retirarse al cambiar las condiciones.

Previo a la reforma había menos de 300 profesionales cuando había 1800 funcionarios, en el presente con 1300 funcionarios, algo más de 600 son profesionales universitarios, es decir que se evidencia un cambio en la composición del capital humano, teniendo un peso mayor los profesionales. En la actualidad, según opina el informante calificado, los problemas se vislumbran más en el sector administrativo, ya que el proceso de renovación no se hizo en las categorías no profesionales, por lo que prosiguió el proceso de envejecimiento de la plantilla.

INNOVACIÓN ORGANIZACIONAL

Instrumentos de planificación

De acuerdo a la información obtenida, la administración pública uruguaya en general y específicamente la responsable de la administración tributaria, no tenía hasta el siglo XXI una cultura de inteligencia “corporativa”, es decir no se habían desarrollado instrumentos de planificación, de diseño de estructura, de control, ni de auditoría interna.

Si bien existían algunos indicadores exigidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Área de Planificación, Organización y Control (APOC) de la DGI, según se indica en una entrevista, solamente reglaba procedimientos entre las distintas áreas y únicamente en los casos en los que se le solicitaba hacerlo.

Opinan los informantes que recién con el proyecto FIGARI² se realizó un estudio en dicho sentido, que culminó con el Decreto 166/005 de mayo de 2005, que exige una administración por objetivos, plan estratégico de gestión, compromiso de gestión, plan operativo anual (POA) y metas grupales, sumado a la dedicación total y exclusiva de sus funcionarios y a la remuneración variable de hasta el 15% del sueldo del empleado, por compensación por mayor rendimiento, vinculado al cumplimiento de metas grupales.

La DGI se propuso entonces definir objetivos cuantificables con sus correspondientes indicadores de desempeño y de esta manera evaluar la gestión en base a cumplimiento de objetivos y metas previamente estipulados.

Utilizando la información obtenida en documentos, publicaciones y entrevistas, se desarrollarán en los próximos párrafos los instrumentos de planificación anteriormente mencionados.

El compromiso de gestión se utiliza como herramienta para favorecer e impulsar la planificación en la organización y a su vez para que la institución esté informada de cuáles son los aspectos centrales que el Ejecutivo quiere de ella. También se utiliza para armar planes operativos y vincular los pagos de las metas a esos objetivos (Zaindestadt, 2006).

El primer compromiso de gestión (2005-2006) que implicó una administración por objetivos en lugar de una administración burocrática tradicional, fue pionero en nuestro país y se asemejó

² En 2003 se suscribió un convenio de financiación con la Unión Europea para ejecutar un proyecto de modernización denominado “Fortalecimiento Institucional para la Gestión y Administración de los Recursos Impositivos” (FIGARI) cuyo objetivo era organizar el cambio hacia una administración de “calidad”, apoyada fundamentalmente en un sistema integral de gestión.

al que se utilizaba en Francia. Fue definido entre la DGI y el MEF, contenía 16 indicadores, implicaba una determinada recaudación, una precisa cantidad de controles, y exigía que la DGI fuera innovando en procedimientos, incorporando nuevas herramientas.

El plan estratégico quinquenal se hace a cada cambio de gobierno y establece los principales lineamientos para el período. Los objetivos para la gestión 2005-2009 fueron: implantar la planificación estratégica y planes operativos anuales congruentes; racionalizar y sistematizar los métodos y procedimientos de trabajo en un modelo integral de gestión y adecuar la estructura organizacional. Específicamente se proponía fortalecer y modernizar la DGI promoviendo la innovación tecnológica, implantando y desarrollando el control interno e impulsando una gestión adecuada de los recursos tanto humanos como tecnológicos. En lo que corresponde a los funcionarios se propuso establecer la carrera profesional, fomentar la capacitación sistemática y especializada, efectuar evaluaciones de desempeño por cumplimiento de objetivos y controlar el comportamiento ético.

El plan operativo anual (POA) establece los objetivos a conseguir cada año, y se encuentra alineado con el plan estratégico. Se comienza a trabajar en setiembre del año anterior, solicitando a las distintas áreas que definan cuáles serán los principales proyectos y actividades para el año siguiente, luego de discutir con el Director qué áreas se priorizarán de acuerdo a los lineamientos previamente decididos.

El proceso comienza examinando el POA del año anterior, los ítems que se pospusieron o quedaron pendientes, se analizan los proyectos que están en marcha, y las iniciativas de las áreas. Asimismo se analiza la marcha de las variables de la economía y las exigencias del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial para el año.

Finalmente se establecen en el POA los objetivos general y específicos, el cuadro de objetivos, metas e indicadores y las principales actividades (en el 2012 se definieron más de 120) que abarcan las distintas áreas de la DGI. Existe un anexo en el que se detalla actividad por actividad, con el responsable, los plazos para cumplir, así como las otras áreas intervinientes. En otro anexo se incluyen las actividades que se cuantifican como la recaudación y la cantidad de controles intensivos o extensivos.

El POA incluye actividades que están priorizadas en mayor o menor grado; las actividades con prioridad importante tienen una ficha especial, donde se reseña la participación de las distintas áreas en los diferentes momentos. De esta manera si bien existe un responsable principal de la

actividad, cada una de las áreas tiene definida claramente su cota parte de compromiso, así como las fechas límites, para de esta forma realizar el seguimiento.

Todo el proceso descrito anteriormente es el que permite medir y controlar luego de planificar. Así, luego de avalado y aprobado por una resolución del Director, se hace el seguimiento mensual correspondiente, del POA.

El Director de la DGI selecciona las principales actividades y proyectos que figuran en el POA y lo eleva al MEF para negociarlo y de esta manera establecer los indicadores. Por ejemplo, con la asesoría económica se establece la meta de recaudación.

Se analizó como un aliciente la existencia de un sistema de premios, se estructuró entonces un Sistema de primas por desempeño que estimula el esfuerzo extraordinario por parte de los funcionarios, orientado hacia los objetivos prioritarios de la institución.

Para ello se estableció un sistema de pago variable de acuerdo a un Sistema de metas establecido a través de un contrato firmado entre la DGI y el MEF, que se encuentra disponible en la página web de la DGI.

El caso específico de este modelo de incentivos, surge de un convenio que en los años 90 había firmado Antel con la academia. El gobierno de la época había decretado que no se iban a otorgar aumentos a los funcionarios públicos, salvo que fuera por incentivos. Por dicha razón Antel aprobó un convenio con las facultades de Ingeniería y Ciencias Económicas para definir incentivos en el ente. A partir de la teoría de la Economía Institucional y de la experiencia en otros países como Chile, así como la investigación realizada para dicho convenio con Ancap, que finalmente no se llegó a concretar; se fueron desarrollando en la Universidad, modelos que se aplicaron, primero en un proyecto parcial en OSE y después se utilizaron en la DGI y en Catastro.

Se habían analizado las ventajas y desventajas de los incentivos individuales, colectivos y grupales, eligiéndose para este caso utilizar estos últimos. Los cuales son objetivamente verificables y no competitivos, dado que su pago no depende de que otro grupo alcance la meta. Se especificó que los grupales tienen mayor potencialidad que los individuales porque refuerzan las sinergias de los equipos de trabajo, reconociendo que los funcionarios tienen interdependencias en la labor. A su vez, permiten que los individuos se sientan identificados con una meta (relación esfuerzo-premio), a diferencia de los colectivos, en los que sólo se propone una participación en las ganancias de la empresa.

El diseño del sistema de metas se planificó a nivel de la alta dirección de la DGI y el MEF, no empleándose consultores externos, ya que quien traía la experiencia de la academia era el asesor del MEF, Sergio Milnitsky. Es así que el equipo de la DGI dirigido por la APOC e integrado por determinados funcionarios de cada una de las áreas, que actuaron como facilitadores o consultores internos, fijaron metas de recaudación, pero también de atención al cliente, de incorporación de tecnología, recomposición de carrera administrativa.

El proceso se realizó en etapas, identificándose y mapeándose primero los grupos formales e informales según la actividad desarrollada vinculada a los objetivos estratégicos; en segundo lugar se analizó la composición de cada grupo según la dedicación de los funcionarios como única, simultánea o sucesiva y finalmente se identificó el producto de la labor de grupo, que es muy variado porque involucran las diferentes funciones desde portería, carpintería hasta los directores, siendo fundamental que dicho producto fuera concreto y cuantificable.

Dichos equipos y grupos son definidos partiendo de la estructura formal y posteriormente observando pragmáticamente, su funcionamiento.

Al comienzo se determinaron las prioridades de mejora para definir metas, indicadores y fuentes de información.

En la actualidad las metas son definidas en reuniones de APOC con los encargados de las divisiones, estableciéndose los criterios e informándose de las prioridades según lo definido por el Director; luego cada encargado se reúne con su área, donde participa el gremio, para elevar una propuesta a APOC. Para fijar las metas se toma información histórica, y los jefes de equipo opinan sobre las capacidades de sus grupos, no sobre las capacidades personales de un funcionario. Dicha propuesta es analizada y tal vez modificada, planteándose a veces mayores exigencias, ya que se trata que las metas estén alineadas a las actividades, al POA y al compromiso de gestión.

Se establecieron indicadores para medir el objetivo y el valor meta deseado. Dicho valor debe ser exigente, alcanzable, cuantificable y verificable. Se le agregan reportes que amplían la información del indicador.

Según las actividades de cada grupo los indicadores elegidos fueron de cantidad, de rendimiento, de calidad o de cumplimiento de algún hito, por tanto pueden medirse en días o al cabo del año. Al día de hoy hay 166 grupos identificados que tienen 230 metas, ya que hay grupos que tienen más de una meta. Los grupos tienen generalmente entre 10 y 12 personas, aunque hay unos pocos individuales.

Para un nivel mínimo de cumplimiento en cada indicador se fijó una función de pago, ponderándose las diferentes actividades en los grupos. El trabajo de los supervisores se evalúa según el desempeño de sus dependientes, ya que tienen una meta de valor agregado por las áreas que están bajo su supervisión, aparte de la meta por responsabilidad personal, ya que el jefe es en sí mismo un equipo de trabajo.

El sistema exige un seguimiento y monitoreo mensual por lo que se confeccionan fichas que contienen el nombre del grupo, el nombre de la meta, la descripción de la meta, la fórmula de pago, se establece el responsable y la fuente de verificación. Es necesario también tener en cuenta las salvaguardas y admitir flexibilidad en casos en que se requiera realizar cambios. APOC revisa mes a mes dichas fichas y eleva a la dirección un cuadro con los resultados y si no se han cumplido las metas, realiza un llamado de atención a quien corresponda.

El reglamento establecía que cualquier equipo podría llegar a reclamar si estaba desconforme con el resultado, por alguna razón objetiva, si no cumplía la meta. El equipo puede hacer el reclamo y una comisión integrada por un representante del MEF, un integrante de la DGI y por la/el Auditor/a de la Nación resuelve si es aceptable la demanda. De esta manera se flexibiliza la medición por razones de fuerza mayor, por cambio de prioridades o por alguna meta mal fijada inicialmente.

Una vez definidas las metas se elevan en un informe al MEF que tiene un mes para revisarlas. En la primera etapa 2005-2007 hubo un monitoreo externo muy cercano del MEF sobre el cumplimiento de los compromisos de gestión, los objetivos y las metas. En los primeros tiempos Sergio Milnitsky por el MEF auditaba dicho procedimiento.

Cuando asumió como director de la DGI Nelson Hernández, coincidiendo con que Milnitsky dejó de trabajar en el MEF y no fue reemplazado, los compromisos comenzaron a revisarse de otra forma, existiendo una preocupación mayor por la metarrecaudación, y la discusión se produjo fundamentalmente entre la asesoría económica, el Director General de Rentas y el Director de Macroeconomía.

En la actualidad se ha retomado la idea original, es decir que los compromisos sirvan para marcar el rumbo de la organización, que los planes operativos, sean comprometidos y orientadores y que los sistemas de pagos variables estén asociados a objetivos más exigentes. Ya que el Estado no tiene áreas de control de gestión, dicho control depende del director de la Unidad Ejecutora a cargo.

Así como las metas se definen anualmente, los incentivos se pagan una vez al año. Cuando se definió el sistema se discutió si el monto a pagarse, que implica sumar los sueldos base de todo el equipo y calcular la proporción del incentivo, se repartiría a todos los integrantes del grupo en forma igualitaria, como lo proponía el sindicato o proporcionalmente según los sueldos base, como finalmente determinó la DGI.

Se definió un reglamento sobre la forma de pagar los incentivos. Se precisaron las funciones de pago, en las situaciones que tenga sentido pagar sólo una parte de las metas. Se definen las funciones de pago caso a caso y luego se evalúa qué proporción de ellas se ha cumplido, haciéndose el cálculo del pago correspondiente.

Ya que los incentivos son un premio al esfuerzo, es decir un trabajo por encima del nivel normal al que corresponde el pago del sueldo, se determinó que salvo la licencia reglamentaria anual, todas las otras inasistencias deben descontarse del incentivo que se le paga al funcionario y redistribuir dicha parte de la prima entre todos los demás integrantes del equipo, que fueron quienes lo sustituyeron en el esfuerzo y permitieron lograr la meta prefijada.

Con el sistema de metas se pretendió mejorar la calidad de la atención al público durante las campañas del IRPF; aumentar la cantidad de gestiones a realizar en todas las localidades del territorio nacional; alcanzar un rendimiento de los equipos fiscalizadores que asegurara el control del 100% de las empresas; consolidar sistemas informáticos de seguimiento de la gestión; reducir los tiempos de tramitación de expedientes sin desmedro de la calidad.

Como resultado, por ejemplo, entre el 2005 y 2007 la recaudación pasó de 87 mil millones de pesos a 101 mil millones en valores constantes a precios de 2007 y el costo del sistema de primas grupales no alcanzó al 1% del incremento de la recaudación.

Al comienzo, la mayoría de los funcionarios de la DGI tenían mucha motivación y demostraban un alto interés en recibir el incentivo, ya que éste era un monto muy importante con respecto a su sueldo. El sindicato estuvo de acuerdo en que se instrumentaran los incentivos y la prima, en tanto no afectaran ni disminuyeran el salario fijo, es decir sin variabilizar el salario, por tanto el esfuerzo adicional debería ser el componente variable.

También plantearon que las metas deben ser alcanzables y que el funcionario debe estar en conocimiento de cómo llegar a ellas y qué es lo que se le exige previamente.

En una encuesta de evaluación los trabajadores destacaron como efectos positivos del sistema de metas, la contribución a la planificación, la ayuda a organizar y establecer procesos y procedimientos, la existencia de nuevas fuentes de información, la mejora del control y la

retroalimentación. Y como elementos negativos, que insume mayor tiempo administrativo y que genera algunos conflictos intra y extra grupales.

El sindicato señala que en la discusión tanto de las metas grupales como institucionales debería haber más negociación y más participación de la agremiación.

Otro aspecto crítico de la definición anual de las metas, es el llamado efecto trinquete; esta situación se produce ya que existe la tendencia, al cumplirse una meta, que al siguiente período esa meta sea aumentada automáticamente, por lo que quien está sometido a dicha situación no hace su máximo esfuerzo al principio, guardándose un colchón de recursos. Esta circunstancia genera ineficiencia. Es por ello que se ha estudiado que las metas no deben aumentarse cada vez que se satisfagan, de lo contrario es posible que exista la propensión de no cumplirlas en su totalidad. Pero la definición de las metas es responsabilidad ante todo de los directores de las diferentes divisiones, los que tienen que cumplir con el plan estratégico de la dirección general y las obligaciones que dicho plan atañe. Para ello deben transformarlo en objetivos concretos para sus funcionarios a cargo. En ese esquema, no podrían colocar estándares bajos de cumplimiento, ya que esa situación les impediría cumplir los objetivos estratégicos. Por tanto, son las direcciones quienes tienen más interés en evitar el efecto trinquete, por razones económicas propias y de mantenimiento en su cargo.

De todas maneras, según analiza uno de los informantes calificados, las metas no deberían ser definidas de una vez para siempre sino que tendrían que ser revisadas periódicamente, ya que con el paso del tiempo van cambiando las formas de trabajo, la tecnología, el contexto. Por esa razón en la actualidad algunas metas no cambian, otras se incrementa en su número y otras veces se cambia el tipo de meta

Existen además otros problemas, por un lado un sistema no puede medir todo lo que hace bien un equipo y por otro, si bien las metas son grupales, en algunos casos se pueden definir metas objetivamente verificables para grupos que están conformados por un solo funcionario, cuyo cumplimiento de tareas no es medible más que por un índice de satisfacción. Este es el caso de los porteros a los que se les asignó un indicador basado en una encuesta de satisfacción de los clientes internos. Para ello se comenzó detallando para qué funcionarios hacían las tareas cada uno de los porteros, generalmente se constituyeron grupos de 10 o 12 personas, a los que se les solicita una vez por año que califiquen, en una escala de 1 a 5, el cumplimiento de las tareas del portero correspondiente, pagándose el incentivo si el promedio de la evaluación llega por lo menos a 4. Es así que, si bien la calificación es subjetiva, no se realiza como en la mayoría de

los casos de la Administración Pública cuando califica un jefe, sino que se ha intentado buscar métodos que se alejen lo menos posible del sistema general de metas por desempeño de la DGI.

Dedicación exclusiva

En el 2005 se pacta una partida por dedicación exclusiva para todos los funcionarios, con criterios distintos, los profesionales casi duplicaron los salarios y los administrativos aumentaron 25%.

Entre la incompatibilidad y la exclusividad el límite es muy fino. Para implementar este cambio se reglamentó un régimen de incompatibilidades de carácter general y un régimen de dedicación exclusiva y para ello una compensación monetaria (Artículo 9º del Decreto del PE N° 166/2005 y Artículo 11º y 12º del Decreto del PE N° 166/2005). Se definieron claramente todas las situaciones de incompatibilidades posibles, admitiéndose una pocas excepciones. En la actualidad existe un solo caso en la DGI de un funcionario que optó por la incompatibilidad y no la dedicación exclusiva. Las excepciones hay que pedir las por escrito y se renuevan anualmente. De todas maneras a los nuevos ingresos se les contrató con la exigencia de trabajar en régimen de dedicación exclusiva

Informantes calificados del sindicato de la DGI plantean que la exclusividad era una reivindicación histórica del sindicato, ya que si bien la doble función no significaba que el trabajador fuera corrupto, de todas maneras el sistema que regía antes era tan obsoleto, perverso y permisivo que permitía desviaciones, y esto implicaba entre otras cosas que la sociedad tuviera una mala imagen de la organización y de sus empleados. La exclusividad suponía disminuir la exposición negativa que sufrían los funcionarios.

El sindicato acordó el régimen de dedicación exclusiva, lo que implicó un aumento de la carga horaria de trabajo. Asimismo fue necesario definir un nivel retributivo diferente, ya que el empleado no puede realizar otra tarea remunerada salvo la docencia.

Los funcionarios no profesionales que se quedaron tomaron dicha decisión fundamentalmente por razones económicas, es decir por el componente de aumento salarial, pero también por estabilidad y seguridad. Entre los profesionales, la situación fue algo distinta, aquellos que además de cumplir funciones en la DGI trabajaban para grandes empresas, prefirieron retirarse de la función pública; otros que no estaban presupuestados y que estaban en conocimiento de que muchos cargos y hasta encargaturas quedarían vacantes y que podían acceder a ellos, ya que serían contratados directamente por la DGI y posteriormente presupuestados, prefirieron

quedarse, recibir un importante aumento de sueldo y la ansiada designación en un cargo de conducción.

La exclusividad produjo impactos varios. Se generó un sentido de pertenencia muy fuerte especialmente entre los administrativos, ya que la decisión de quedarse trabajando solo en la DGI fue sentida como el “habérsela jugado”. Al comienzo de todas maneras se produjeron muchas discusiones entre la dirección y el sindicato ya que el grueso del aumento fue recibido por los profesionales y no por los administrativos, de todas maneras el sindicato avanzó en conjunto llevando adelante la propuesta de exclusividad, según confirman sus autoridades. En la actualidad plantean la necesidad de seguir analizando el tema de la dedicación exclusiva y su retribución.

Carrera administrativa

Con respecto a la carrera administrativa, hay que recordar que toda la Administración Central se organiza por Ministerio o inciso, dentro de los Ministerios se encuentran las Unidades Ejecutoras y estas se organizan hacia adentro en direcciones, divisiones, departamentos y secciones. El límite de la carrera administrativa se encuentra en las divisiones ya que los directores de la Unidad Ejecutora son cargos políticos designados por el jerarca, con un régimen salarial distinto.

Carrera administrativa hasta ahora significa el derecho que tiene un funcionario a aspirar a un cargo mayor cuando éste queda vacante. Mientras los cargos operativos se regulan igual que en toda la administración pública, las encargaturas de sección o departamento en la DGI no tenían ese derecho porque eran de designación del jerarca.

En el caso de no conducción, la carrera se inicia en el nivel V, la promoción (evaluación del funcionario o certificación de competencia con prueba de suficiencia) regula la trayectoria de la carrera entre los niveles V al III; el ascenso (aprobación de concursos de oposición y méritos o de méritos y antecedentes) regula el pasaje entre los niveles III al I. La promoción significa avances dentro de la carrera ocupacional basados en un aumento de las competencias, la experiencia adquirida y el desempeño alcanzado, por tanto el funcionario compite consigo mismo, no requiriendo de vacante sino sólo disponibilidad presupuestal, en cambio el ascenso supone la existencia de una vacante. Se ha indicado que la DGI propuso que la carrera funcional sea flexible, permitiendo ampliar la movilidad de los funcionarios tanto en forma vertical,

dentro de un mismo escalafón, como horizontal, habilitando cambios de subescalafón y de escalafón, pero esa decisión incumbe a la Administración Central.

El sindicato acordaba con que se debía implementar una carrera administrativa para, entre otras cosas, garantizar el desarrollo de los funcionarios, capacitándolos para hacer sostenible el sistema. Asimismo plantearon que la formación ha de ser continua, debía producirse antes de la reforma para prepararlos para el salto, durante el proceso para ser capaces de encontrar los problemas y solucionarlos y después de finalizada la primera etapa de la reforma, puesto que acuerdan que los cambios no se pueden hacer de una vez y para siempre.

Por otro lado, la reforma impositiva provocó un aumento muy importante en el trabajo, ya que los nuevos procesos requieren un volumen de atención mayor y la única forma que se ha encontrado para resolverlo, en la actualidad, es contratando aproximadamente 180 becarios. Dichos becarios ganan menos que los funcionarios, tienen menos formación y una alta rotación, por lo que la inversión en capacitación rápidamente se pierde para la organización y los becarios pasan muchas veces a trabajar en el sector privado con la preparación que se les dio en la DGI. De todas maneras, aún siendo conscientes del problema, la generación de cargos por parte del MEF es un tema complejo de resolver, aclaró uno de los informantes calificados.

En casos de cargos de conducción desde la década del 60 se contrataban en la DGI cargos de alta prioridad o alta especialización, que si bien sin ser políticos podían ser designados directamente y que tenían un régimen de salarios diferentes. Es así que los directores de división, no se incluían en la plantilla, y por tanto no adquirían la inamovilidad de un funcionario público. La ley de presupuesto eliminó estas formas de contratación en la administración pública, ingresándolos a la carrera burocrática. Pero en el caso de la DGI se ha hecho una excepción: el nivel de dirección superior es designado directamente por el Poder Ejecutivo, ya que, según el entrevistado, existe la percepción que es una Unidad Ejecutora distinta a otras, donde es fundamental el control de los dineros del Estado, y por tanto dichos cargos que se encuentran directamente por debajo del Director de Rentas deben contar con una visión de política institucional compartida con él.

La DGI tiene 212 encargaturas de sección o departamento y en este último tiempo se cambió la forma de selección de ellas. Hasta ahora todos esos cargos eran de designación directa, discrecional. El decreto 166 del 2005 marcaba un plazo de 180 días para cumplir con el requisito de acceso mediante concurso de oposición y méritos a los cargos de responsabilidad, requerimiento que en la práctica no se había efectivizado hasta el 2010. Al asumir el gobierno

en aquel año, la nueva dirección de la DGI analizó como principal carencia del organismo, el incumplimiento del mandato, por lo que se comenzó a implementar un sistema de concursos que todavía está en proceso

En la actualidad se proveen 192 cargos por concurso (los 20 que faltan son los de designación directa del MEF o el Director de Rentas), reincorporándolos a la carrera administrativa, pero de manera corregida, ya que no se accede al cargo sino a la función, con un sistema de evaluación posterior que determina que si el desempeño es inadecuado se puede cesar en la función. Es un sistema que se está elaborando en estos momentos de manera lo más clara posible, pero también exigente, para no generar una cultura burocrática que aplique solos procedimientos, puntualiza el informante calificado.

El resultado será la posibilidad de acceso a los cargos en forma transparente, con igualdad de oportunidades para todos, basado en méritos, complementado con un sistema de evaluación de los encargados. Si dichos funcionarios alcanzan los estándares requeridos, tanto al año (70%), como a los 3 años (80%), permanecen en la función, sin que se ponga el cargo a concurso. Si no los alcanzan, son cesados en la función.

Esta situación supone que no se eternicen en el cargo, promueve un trabajo permanente de construcción de capacidades y de rendimientos positivos para la organización.

Según informa el Director de Rentas, los niveles de dirección están en general a la altura de las tareas requeridas, como lo demuestra el haber alcanzado los objetivos. De todas maneras, en este momento, se está rediseñando todo el sistema de evaluación de los encargados, en un proceso bipartito entre los funcionarios y la dirección, con el asesoramiento de una consultora externa. Se espera tener a fin de este año un nuevo sistema de evaluación que permita medir y calibrar mejor el comportamiento y el desempeño de todo el cuadro de dirección.

El sindicato analiza asimismo la necesidad de realizar una verdadera reestructura de los recursos humanos de la DGI, ya que los requerimientos funcionales han cambiado, a la vez que exigen que iguales funciones debe tener igual retribución .

Relación con los contribuyentes y la ciudadanía

La DGI pre-reforma era, según análisis de medios de prensa y consultas realizadas, una organización poco amigable con el contribuyente. Dicha situación se intentó mejorar centralizando la actividad en un edificio, es decir unificando los trámites en un solo lugar, mejorando la tecnología, creando un *call center*, una página web informativa, sustituyendo los

formularios de papel por formularios en la web, posibilitando pagar y hacer trámites por Internet, y finalmente efectuando cambios en la atención al público, transformaciones que son posibles porque se invirtió en sistemas y equipamiento informático y por las modificaciones producidas a nivel de información y de revisión de los procedimientos.

En tiempos anteriores, para compensar la evasión creciente se aumentaban los impuestos, en lugar de implementar un sistema que controlara y fiscalizara realmente a las empresas y su aporte voluntario, lo que supone también un control de sus funcionarios. Cuando se hizo la reforma en 2005 se vislumbró que para que se pudieran efectivizar los objetivos, la población debía estar convencida que el cambio era profundo y real.

En consecuencia se efectuaron dos procesos, primero una campaña de difusión a la opinión pública (*Uruguay avanza*) informando sobre el nuevo sistema tributario y en segundo lugar un plan específico de formación para todos los funcionarios, con distinta intensidad dependiendo cómo se iba aplicar el nuevo sistema tributario en las tareas de cada uno de ellos.

En un principio la capacitación con respecto a la atención al público estuvo más vinculada a los funcionarios que trabajaban en las campañas de rentas, tanto en la atención presencial como telefónica, instruyéndolos para actuar en situaciones conflictivas.

El sindicato al momento de la negociación realizó también una evaluación del impacto a nivel social, entendiendo que era imprescindible un cambio en el sistema tributario, puesto que el impuesto tiene un retorno social. Existe un círculo virtuoso conformado por los elementos confianza-tributación-devolución social que debía ser apoyado. Recuerdan que la DGI recauda el 83% de los dineros del Estado, solventando más del 60% del presupuesto estatal.

Auditoría Interna

El proceso de creación de confianza pública implicaba también controlar internamente a los funcionarios e informar claramente que aquellos que no cumplieran iban a ser sancionados. Es por ello que se crea la Auditoría Interna, que tiene por cometido investigar cuando se ha detectado una falta y promover una sanción, que puede llegar a la destitución del funcionario. Controla asimismo la dedicación total y exclusiva, y fundamentalmente que se cumplan los procedimientos y que no se produzcan fallas. Además se aumentaron los niveles de exigencia por ejemplo en el cumplimiento a rajatabla del horario, se colocaron cámaras de video en todas las dependencias.

La percepción entre los funcionarios y los cargos directivos, es que en la actualidad no hay grandes desvíos de este tipo, más allá de algún comportamiento individual, situación muy diferente al inicio de la reestructura, según opinan los entrevistados.

La Auditoría Interna dio charlas a todos los funcionarios sobre el nuevo régimen y las sanciones que se iban a aplicar.

Dirigiendo la Auditoría se encontraba un juez penal, es decir un profesional externo a los funcionarios de la DGI.

En aquel momento se informó que quienes se quedaran trabajando en la organización deberían presentar a la Auditoría Interna, una declaración jurada de todos los lugares donde habían trabajado antes, para que ella pudiera revisar, controlar y sancionar.

Valores y ética

Igualmente se intentó fortalecer la credibilidad institucional apoyándose en los valores, en el comportamiento ético que debe tener un empleado público y especialmente un funcionario de la administración tributaria (Zaindestadt, 2006).

Por dicha razón se produjo y difundió internamente un código de ética para el funcionario de la administración tributaria. El equipo de dirección de la DGI visitó al Colegio de abogados, Colegio de contadores, escribanos, las Cámaras de Comercio y la de Industrias, exponiendo el código de ética que iba a regir de allí en adelante. En dicho documento quedaba muy claro que no podía subsistir la doble actividad y se solicitaron sugerencias a la vez que se explicó que la responsabilidad iba a ser compartida entre el mal funcionario y el empresario que lo utilizara, si así se demostraba que estaba sucediendo, haciéndose inspecciones muy rigurosas hasta 10 años para atrás en dichos casos. Es de esta forma que se difundieron interna y externamente los tipos de valores que se deseaba fueran los que rigieran el comportamiento del funcionario.

Por tanto primero se produjo la concientización de los funcionarios sobre la necesidad de la reforma y la aplicación y ejecución de las nuevas políticas tributarias, así como de la tecnificación para lograr finalmente eficiencia, eficacia y economía.

Actualmente los funcionarios dicen sentirse orgullosos de trabajar en el DGI o por lo menos perciben que son bien vistos y sienten que es un buen lugar para trabajar, opina uno de los informantes calificados.

SITUACIÓN ACTUAL

La DGI en el presente es un organismo más eficaz y eficiente a causa de que se han mejorado los procesos, producto de una buena planificación; de que los funcionarios deben trabajar como mínimo ocho horas y su rendimiento ha aumentado debido a que se han establecido metas objetivas, sobre las cuales se obtienen las remuneraciones variables, en función del alcance de dichas metas. Esto ha permitido por un lado que haya mejorado en niveles de eficacia, es decir el logro de propósitos antes no alcanzados, pero también por otro lado una mejora en la eficiencia, utilizando menos recursos o racionalizando de forma más efectiva dichos recursos. En este último período los indicadores señalan que existe una mejora en la recaudación, apoyada en un crecimiento real; una reducción de la tasa de evasión que en el año 2005 era superior al 40% y en los años 2010-2011 ha descendido al 15%, convirtiéndose en la tasa de evasión más baja de América Latina, aunado a que los costos asociados a recaudar esos dineros también son los más bajos de la región, determinando entre ambos un índice de eficiencia positivo.

La imagen de la DGI cambió radicalmente en pocos años. Antes del 2005 era vista como un organismo con escasa capacidad de control, con niveles importantes de corrupción o por lo menos donde se podían arreglar las cosas si uno tenía un conocido; en la actualidad según las encuestas de opinión pública, se visualiza como un organismo muy eficiente, que otorga el mismo trato a todos los contribuyentes. Las mediciones de opinión pública desde el 2007 muestran que la DGI tiene una aprobación cercana a la de las empresas públicas, no solo en la opinión pública en general sino específicamente entre los contribuyentes. En el caso de los funcionarios del organismo, éstos reciben más de un 70% de aprobación de la población según informa el sindicato.

En el caso de los inspectores, la utilización de la tecnología les permitió minimizar los errores y la evasión y el cruce de informaciones les permite verificar si los empresarios están declarando lo correcto.

La reforma producida en la DGI se ha utilizado tanto a nivel nacional e internacional como modelo o antecedente del cual aprender. Es así que en los primeros años de reforma, la DGI era receptora de los conocimientos, especialmente los europeos, pero en el último tiempo la Comunidad Europea promueve una cooperación Sur-Sur, a diferencia de la anterior Norte-Sur y la reforma de la DGI uruguaya es tomada como caso que permite transferir cierta experiencia

a otros países, y de hecho ya lo ha hecho, según reseñan los entrevistados, con El Salvador y Paraguay.

Si bien se producen cambios técnicos continuamente, también administrativamente se siguen promoviendo innovaciones. Se ejemplifica con los cambios internos vinculados a la forma de designación y evaluación del desempeño de los encargados, con la mejora de procedimientos de seguimiento y planificación, el comienzo de la formación gerencial para directores y encargados de departamento, así como la capacitación para funcionarios administrativos vinculados a las áreas de asistencia del interior y Montevideo.

Además, de acuerdo a lo informado, se intenta seguir reforzando una cultura más preocupada por resultados que por aplicar un procedimiento burocrático y que mejore la calidad de la atención, por lo que se está implementando la preparación masiva de todos los funcionarios que tienen contacto con el público, con cursos de capacitación en atención al público, trabajo en equipo, cultura organizacional.

De todos modos los concursos ya citados, tienen un costo, producido por la competencia y por relativa inseguridad que estos implican, ya que solamente la mitad de los cargos se pudieron proveer, y la mitad de esa mitad ya eran encargados anteriormente. Esto generó un fuerte impacto interno, cuestionando el cambio.

Con respecto a la formación de los cargos de conducción se plantean dos niveles, uno general más básico en el que se piensa capacitar a todos los cargos de conducción y un nivel gerencial, una vez ganada la encargatura. En el caso de los administrativos se han implementado distintos aprendizajes porque el sistema lo necesita y porque el funcionariado exige se le compense no solo monetariamente su dedicación total, sino también con formación.

Todo plan o programa debería tener un diseño, un seguimiento y una evaluación de eficacia. La evaluación tiene como propósito determinar en qué medida se están cumpliendo las metas y es un instrumento para el mejoramiento, que permite obtener información válida y confiable sobre las consecuencias de acciones específicas, en este caso de la reforma. En cualquier proceso de evaluación existen varias etapas y se pueden medir distintos ítems. Se puede valorar si el sistema funcionó, si produjo resultados o si produjo impactos.

En el caso que se estudia, el sistema funcionó, pero eso puede ser causa entre otras cosas de que es una organización que ya contaba con ciertas ventajas como la multiplicidad de información interna, un personal con un nivel de capacitación superior al nivel promedio de los funcionarios

del Estado y especialmente una motivación muy importante tanto por parte de los planificadores como de los trabajadores.

Con respecto a si el sistema produjo resultados, en el sentido de si se cumplieron las metas, se verificó que la abrumadora mayoría de los grupos cumplieron las metas correspondientes.

El impacto es el que se produce en la sociedad, en este caso se generó también producto de las campañas públicas realizadas, donde incluso se ha procurado la concientización de los niños, apuntando específicamente a los que concurren a colegios privados y se encuentran en 4º, 5º y 6º de escuela. Esto supuso que parte de los funcionarios recibieran una capacitación especial y se produjera un convencimiento interno lo que fue apoyado por jornadas especiales para además asimilar psicológicamente el cambio.

CONCLUSIONES

La reforma administrativa realizada en la DGI se puede calificar como exitosa, puesto que tras la voluntad de todo el sistema político del país, plasmada en una ley, de constituir una política de Estado que implementara una serie de cambios importantes en la administración tributaria, dicha transformación se ha producido, permitiendo generar un bien social.

De esta forma se ha originado un aumento en la generación de valor agregado para la sociedad, mediante la recaudación de los recursos necesarios para financiar la vida civilizada de forma más eficaz y eficiente, a la vez que se ha producido un cambio sustancial de la imagen del organismo y de sus funcionarios, en la mayoría de la población. La construcción de ese bien público desde el punto de vista de políticas públicas es un caso de éxito y por tanto la experiencia es extrapolable, teniendo en cuenta la casuística de cada organismo.

Si bien, en este caso específico, cada peso que destina el Estado se percibe más como inversión que como gasto, porque al aumentar la eficiencia se termina recaudando más que lo que se ha aportado, lo que está subyacente es la voluntad política. Es por ello que en otros organismos, podemos suponer que si existiera dicha voluntad de que las tareas se hagan de forma más eficiente o eficaz, los recursos se transformarían en un subproducto de la intención de avanzar en procesos de mejora de manejo de los bienes, aunque los resultados de la inversión se noten a más largo plazo.

Si se considera realizar una reforma del Estado, se pueden universalizar aspectos de la transformación producida en la DGI, como la voluntad política y su apuesta por la transparencia, la eficacia y la eficiencia, así como plantear metas cuantificables, medibles, objetivas y que se remunere en función de ellas. De todas maneras, para el funcionamiento del Estado en general, que sus organizaciones sean eficientes y eficaces es condición necesaria pero quizás no suficiente, dependiendo del organismo público se esté analizando; lo más importante es la definición política de qué, cómo, para qué y/o para quiénes se realizan las políticas públicas.

En el caso estudiado, la administración tributaria es un organismo basado en criterios técnicos y objetivos, que sólo administra y debe ser eficiente y eficaz en gestionar el sistema tributario, a la vez que velar porque todos cumplan con la ley por igual. Esto supone que no tiene injerencia en la política tributaria, por lo cual el signo político del gobierno no debería importar en absoluto al tomar decisiones relevantes que mejoren la administración.

En ese sentido, haber generado la dedicación exclusiva, donde los funcionarios no pueden tener ninguna otra tarea remunerada que suscite incompatibilidades, como se planteaba ya en la Administración Tradicional (ejercer el cargo como única o principal profesión) ha colaborado, separando el mundo privado del mundo público.

Asimismo, la autorización del ejercicio de la docencia, resulta beneficiosa ya que genera vínculos con la creación de conocimiento por parte del mundo académico, a la vez que permite elevar el nivel de los funcionarios y aumentar la capacidad autónoma de planificación estratégica y de utilización de criterios técnicos-profesionales.

La construcción de un régimen de carrera a largo plazo y la implementación de un sistema de acceso a los cargos, que se ha caracterizado como meritocrático, ha solidificado y profesionalizado más la organización, no dependiendo los ascensos y el cese en el cargo, de la discrecionalidad del director de turno. Se concuerda entonces con Evans, en que uno de los problemas de la administración tributaria del país consistía en la ausencia de verdaderas normas y estructuras burocráticas.

De acuerdo a lo planteado en el marco teórico de creación de valor público, esta reforma ha intentado retomar la noción de valores de la función pública y de ética del servicio público. En este período la unidad ejecutora ha obtenido logros resonantes a nivel general del Estado lo cual acrecentó el sentido de pertenencia de sus funcionarios. Consecuentemente, el aumento de la estima por parte de la comunidad les otorga un cierto prestigio que termina transformándose en una recompensa intangible; lo que sumado a la estabilidad de la función pública, al aumento de los niveles de remuneración, a los incentivos a cumplir la ley, ha acrecentado el componente de fidelidad con la organización. Sin embargo se observa que, en algunos casos, la generación del espíritu de cuerpo y el incentivo a la lealtad se han transformado en un sentimiento que ha agigantado a un nivel desmesurado la autoimagen, la especificidad y absoluta relevancia de sus tareas, con sus consiguientes exigencias.

La mayoría de las administraciones tributarias modernas tienen una vertiente de fiscalización y otra vertiente que se preocupa de la mejora de la cultura tributaria, para elevar los niveles de cumplimiento voluntario. Si la cultura tributaria no es más que un subproducto de los valores morales y éticos de la sociedad, se analiza como necesario, además de la fiscalización y el aumento de la percepción de riesgo, profundizar el trabajo de la formación de valores. Es por ello que las administraciones tributarias modernas tienen un componente importante de difusión de valores y sobre esta vertiente está avanzando la DGI, por ejemplo obsequiando a secundaria

5 mil libros o generando aplicaciones de educación tributaria para el plan Ceibal. Puede concluirse entonces que se está intentando profundizar en los valores apreciados por la ciudadanía: equidad procedimental y de resultados, transparencia de la acción estatal a la vez que construyendo legitimidad, confianza y respeto hacia la institución.

Por tanto en este caso la innovación no se limita a producir cambios que aumenten la eficacia y la eficiencia sino que se innova en la búsqueda y realización de valores.

De esta manera, tanto las recompensas materiales como las intangibles han transformado la cultura institucional.

El nuevo sistema es, según los entrevistados, un avance importante en el camino de la reforma del Estado y se encuentra en proceso de construcción permanente, si bien las bases están sentadas muy firmemente porque según expresan, el mejor sistema podría fracasar si no tuviera el compromiso del funcionario. Por tanto, para que los procesos de transformación prosperen, es importante que la relación con el sindicato sea buena, respetándose tanto los ámbitos de negociación colectiva como los espacios bipartitos de discusión, para que los aportes se apoyen en consensos que contemplen los intereses de las dos partes.

Con el tiempo estos sistemas tienen siempre un desgaste, se produce la tendencia a salarizar, el envejecimiento de las metas y las dificultades para ajustarlas. Según explican los entrevistados, cualquier sistema de incentivos se vuelve obsoleto con el tiempo. En ese momento comienza el desafío, ya que se puede mantener un sistema viejo que ya no sirve, (aunque sea útil para repartir dinero), o se puede cambiarlo completamente. Esto último es más difícil de realizar porque está en juego lo que piensan los funcionarios y sus expectativas tras el proceso.

Si bien el sistema implementado tiene una lógica razonable, en el caso de desfasaje con la realidad, se podrían cambiar las metas, las estructuras de los grupos, o cambiar las funciones de pago. Los funcionarios tienen una tendencia a no desear cambiar las metas, por lo que es conveniente hacer continuamente ajustes paulatinos al sistema.

Aunque es previsible, según declara uno de los entrevistados, que los incentivos después de muchos años se terminen salarizando y tal vez sea ése el destino inexorable de cualquier sistema de incentivos, el objetivo es que tal situación demore lo más posible en producirse.

Se debe ser muy cuidadoso al momento de definir indicadores ya que ellos siempre tienen defectos. Se corre el riesgo entonces de terminar premiando algo que no se quiere premiar o terminar produciendo un efecto negativo. En algún momento del proceso siempre sucede esto y hay que estar atento para detectarlo y corregirlo.

Se observa asimismo que la imagen negativa que tenían desde mucho tiempo atrás tanto la organización como sus funcionarios, en la opinión pública, cambió en un lapso muy corto, por lo que se podría deducir que la visión negativa no produce estigmas que permanezcan en el tiempo.

Si bien no se encuentra especificado en ninguno de los documentos estudiados, la presente reforma, según sus protagonistas, se encuentra enmarcada en el paradigma neoweberiano. En este caso sin embargo, de la modalidad de la participación democrática, con respecto a la recaudación de impuestos, solamente se puede tomar en cuenta la explicitación de la necesidad de que los procesos administrativos sean transparentes y responsables, ya que el deseo del ciudadano común no se podrá cumplir, puesto que es de suponer que deseará pagar menos impuestos.

Aunque el período analizado es demasiado corto para generalizar ciertas conclusiones, se ha notado que en el caso de los tres Directores de Rentas del período analizado, dos de ellos no eran funcionarios de la DGI y específicamente provenían del sector privado (Zaidensztat y Ferreri), y uno era un funcionario de carrera (Hernández). Cuando el proceso de reforma fue dirigido por Hernández se lo caracterizó por los informantes como menos intenso, menos profundo y menos innovador que en los otros dos casos. Esto podría deberse a varias razones, además de las características personales de quien ejerce dicha tarea. Una de ellas es que los actores que provienen del sector privado podrían percibir con más claridad las “señales de mercado” analizadas por Evans. Otra de las razones podría ser que un Director de Rentas que provenga de la misma DGI, si bien tiene el respaldo político de quien lo designó, mantiene ciertos vínculos con sus anteriores y posiblemente futuros compañeros de función pública, que se pueden transformar en un obstáculo o traba al momento de tomar decisiones que los puedan afectar seriamente. Si bien un funcionario de la DGI conoce más profundamente las debilidades y fortalezas de la organización que alguien proveniente de fuera de ella, muchas veces una mirada nueva aporta originalidades y respuestas innovadoras a problemas viejos. La falta de conocimiento de quien no ha hecho su carrera dentro de la organización, muchas veces se compensa con el aporte de asesores que son funcionarios de ella.

Finalmente, se puede concluir ciñéndose a los límites del estudio descriptivo realizado, que el éxito de esta reforma permite ser tenido en cuenta para replicarse en otras instituciones del Estado uruguayo.

Entrevistas

Entrevista realizada al Director de Administración y Recursos Humanos de la DGI, sociólogo Joaquín Serra. Abril 2012

Entrevista realizada a la contadora Cristina Regusci del Área de Planificación, Organización y Control de la DGI. Mayo 2012

Entrevista realizada en *Quien es Quien* por Gustavo Vaneskahian a través de Diamante FM 98.7 y TVEO Televisión Nacional al Director General de DGI de la época, Contador Eduardo Zaidensztat. 2004 disponible en <http://www.quienesquien.com.uy/t-ver.asp?IDEntrevista=173>

Entrevista realizada a dirigentes del Sindicato de DGI. Julio 2012

Entrevista realizada al economista Sergio Milnitski, asesor del Ministerio de Economía y Finanzas en la reestructura de la DGI. Junio 2012

Entrevista realizada al Director de Rentas, contador Pablo Ferreri. Setiembre 2012

Documentos

DECRETO N° 166/005 del Ministerio de Economía y Finanzas

DGI (2005), “Compromiso de gestión 2005-2006 entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección General Impositiva”

DGI (2006), “Plan estratégico de gestión 2005-2009. Versión actualizada al 30 de abril de 2006”

DGI (2007), “Informe Final. Comisión 750. Carrera funcional DGI”

DGI (2007), “Lineamientos de la reestructura de la carrera administrativa”

DGI (2008), “La profesionalización de los recursos humanos en el contexto de un marco ético”

DGI (2008), “Informe del grupo bipartito sobre carrera administrativa”

DGI-Asociación de Funcionarios de la Impositiva (2007), Memorando “Evaluación de la aplicación del Decreto 166/05”

DGI (2009), “Experiencias de planificación en el Uruguay. Diseño y estructura del sistema de planificación” en *Seminario de Planificación Estratégica en las Administraciones Tributarias*, Montevideo, 31 de agosto al 4 de setiembre de 2009

DGI (2009), “Condiciones de trabajo de los inspectores”

DGI (2010), “Plan estratégico de Gestión 2010-2014”

DGI (2010), “Gestión de la DGI- Año 2009”

DGI (2010), “Gestión de la DGI 2009. Principales logros obtenidos - Imagen pública de la DGI” PPT Institucional

DGI (2010), “Sistema de Primas por Desempeño Grupal. Fecha de Implementación: 1° agosto de 2005”, presentación en 44ª Asamblea General del CIAT, 12 al 15 de abril de 2010

DGI (2011), “Reformulación de la estructura organizativa”

DGI (2011), “Índice de eficiencia de la DGI”

Prensa

El País 9 de octubre de 2002 “Denuncia penal contra ex director de la DGI”

Montevideo.com 7 de julio 2003 “Vista con desconfianza. El proyecto de reforma tributaria elevado por el Poder Ejecutivo al Parlamento esta semana ya levantó críticas, pero también el apoyo de algunos sectores”

El País 20 de julio 2003, “Cambios a partir de donación millonaria. Pretenden intensificar el cruzamiento de información con otros organismos y también simplificar todos los trámites”

El País 20 de julio 2003, “La principal entidad recaudadora carece de "condiciones mínimas elementales" para funcionar. Después de varios años, retomarán remates a evasores. La DGI tapada por agua y papeles. Se realizan tratativas para mudarse hacia un edificio donde el organismo pueda concentrar sus cuatro oficinas”

El País 20 de julio 2003, “Las autoridades del organismo detectaron fraude de funcionarios que impedía la ejecución de bienes. Denuncia y remate para todos los grandes evasores. La DGI separó de su cargo a tres jerarcas”

Bibliografía

Bonnin, C.J (2004), *Principios de administración pública*. Fondo de Cultura económica. México D.F.

Calame, P. (2008), *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Ediciones Trilce, Montevideo.

Carbajo Vasco, D. (2007), *Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México*. Fundación Alternativas.

Dunleavy, P., Margetts, H., S., B., Tinkler, J., Pearce, O., Bartholomeou, P., et al. (2008). *Innovation in Government Organizations, Public Sector Agencies and Public Service NGOs*. London. London School of Economics and Political Science.

Evans, P. (2003), *El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa*", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 25, Caracas.

Fuentes, G., Güemes, C. & Isaza, C. (2009), *Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana*", en la Revista Enfoques de la Universidad Central de Chile, Vol. VII, número 11.

Hood, C. (1991), *A Public Management for all seasons*, en Public Administration, Vol. 69, Oxford.

Hood, C., Jackson, M (1997), *La Argumentación Administrativa, Nuevas lecturas de política y gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica.

Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. London. Strategy Unit, Cabinet Office, UK.

Lynn, L. Jr. (2008), *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, en el Diario NISPACEE de Administración Pública y Política, edición especial: Un modelo europeo distintivo? El Estado neo-weberiano, Volumen I, Nº 2.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value Strategic Management in Government*:. Harvard, University Press.

Narbondo, P. (2011), "La Reforma de la Administración Central del Uruguay: entre proyectos neoweberianos y un statu quo discrecional y heterogéneo funcional al Neoliberalismo Subdesarrollado", en Informe de Coyuntura Nº 10, *Política en tiempos de Mujica*, p.p. 42-75, Estuario Editora, Montevideo.

Narbondo, P. (2011) *Estado neoliberal, democracia, autonomía enraizada y contratos de tipo gerencialista en la alta dirección estatal*. Revista uruguaya de Ciencia Política, Montevideo.

Narbondo P., Fuentes, G. y Rumeau, D. (2010) "La reforma de la administración central. Marchas, contramarchas y bloqueos". en *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez. Acumulaciones, conflictos, desafíos*. María Ester Mancebo, Pedro Narbondo, (coord.) Fin de Siglo, Montevideo.

Ramos, C. (2009), *Radiografía del cambio de paradigma en la Administración Pública*. Tesis de doctorado en Ciencia Política de la Universidad J. W. Goethe, publicada por Instituto de Ciencia política de la Universidad de la República, Tradinco, Montevideo.

Schick A. (2004), *El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación está aún pendiente*. Revista del CLAD nº 30, Octubre.

Weber, M. (1922), *Economía y sociedad*, Fondo de la Cultura Económica, México

Van Gestel, N. y Teelken, Ch. (2003), *Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política* en http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/Van_Gestel.pdf

Zaindestadt. E (2006). “Ética y responsabilidad en el pago de los impuestos” en Ciclo de conferencias *Ética, negocios y economía*. Universidad Católica del Uruguay, 22, 23 noviembre 2006 disponible en www.ucu.edu.uy/.../0/.../Etica/ET-NEG-EMPRE-JORN-NOV.06.doc