

SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRETEAMPLISTAS

Modernizando la gestión



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

Ficha de difusión N° 2

2. Modernizando la gestión

«Estos han sido tiempos de acción, de cambios y de aprendizaje. Hace 18 años en Montevideo y 3 años a nivel nacional, comenzamos a cambiar el rumbo del país y sus instituciones.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

En dónde estábamos...

La percepción pública sobre el funcionamiento del Estado en general y de los gobiernos departamentales en particular, se vincula desde hace décadas en Uruguay con clientelismo, prebendarismo, con ineficacia en la gestión (no se cumplía con las responsabilidades básicas), con ineficiencia (despilfarro de los recursos públicos), con ineffectividad (la realidad permanecía sin cambios al fin de cada administración) y, en algunos casos, 'empresas' familiares gestionando el gobierno departamental.

La situación heredada por los gobiernos departamentales frenteamplistas que en términos generales era común en todo el país, exhibía un enorme desorden administrativo, ausencia de reglas claras de funcionamiento porque aún en los pocos casos en que existía manual de procedimientos no se aplicaba, y frecuente despilfarro de todos los recursos públicos (financieros, humanos, materiales, temporales e institucionales).

Gastos mal orientados, recursos humanos sobredimensionados y con baja calificación, déficit en equipamientos y orientación inadecuada de los materiales, extenso uso de los tiempos de ejecución, no asunción de las responsabilidades de su competencia.

Como consecuencia de tal manejo, imperante por décadas, el panorama se ajustaba en todas las Intendencias al descrito por el Intendente de Florida, Juan Giachetto, vocero de los Intendentes frenteamplistas sobre el tema, en el acto de Paysandú:

«Había montañas de expedientes [...], cuando había que rescatar uno para darle una respuesta a un ciudadano, se demoraban varias horas [...], si se quería iniciar un trámite en cualquiera de las localidades del interior había que necesariamente trasladarse hasta la capital departamental, para perder un día de jornal, gastar en comida y a veces hacer cola, llegar al mostrador y por razones de horario se había escapado la jornada y no se hacía el trámite y se le decía que volviera al otro día, o simplemente se empezaba esa búsqueda de trámite, demoraba más de lo previsto y había que cerrar la Comuna. Esa era una realidad [...]»²

Modernización

El dilema planteado a las nuevas administraciones de izquierda refería a implementar una modernización progresista de la gestión, que permitiera superar las dificultades mencionadas y, por eso mismo, implementar las políticas públicas propuestas a la ciudadanía.

² Intendente Giachetto, acto de Paysandú, junio 2008.

Si bien la percepción de las deficiencias del funcionamiento estatal a nivel departamental eran, desde tiempo atrás, ampliamente compartidas por todos los sectores político-partidarios, las propuestas de modificación no siempre coincidían.

Es que nada es aséptico.

Desde una perspectiva neoliberal y de derecha, el camino para adecuar la actividad estatal a los tiempos modernos pasa por reducir el tamaño del Estado, limitando sus funciones y responsabilidades y, en todo lo posible, dejar en manos del mercado —esto es de los privados— la asignación de los recursos y la prestación de los servicios. En definitiva, un Estado prescindente o privatizado.

Desde una perspectiva de izquierda, la modernización del Estado en todos sus niveles, pasa por asumir las responsabilidades y desarrollarlas en un contexto de transparencia de las decisiones ante la población, así como de la generación de ámbitos de información y de control por los vecinos sobre los cursos de acción.

Las propuestas de reforma del Estado, que implican el nivel nacional y el nivel departamental, desde la izquierda, suponen la concepción de un Estado activo, mejor aún, de un Estado proactivo que, en lo posible, tenga la iniciativa y el liderazgo de las acciones, para poder alcanzar un cambio concreto en la realidad cotidiana de la gente, tal como lo puntualizaba en Paysandú el Intendente Giachetto:

«Los objetivos que nos trazamos, pasaban por el desafío de esa transparencia [...] porque si había un elemento común en que todos [los ocho Intendentes FA] coincidíamos es que había que manejar el Estado de una manera diferente [...].»³

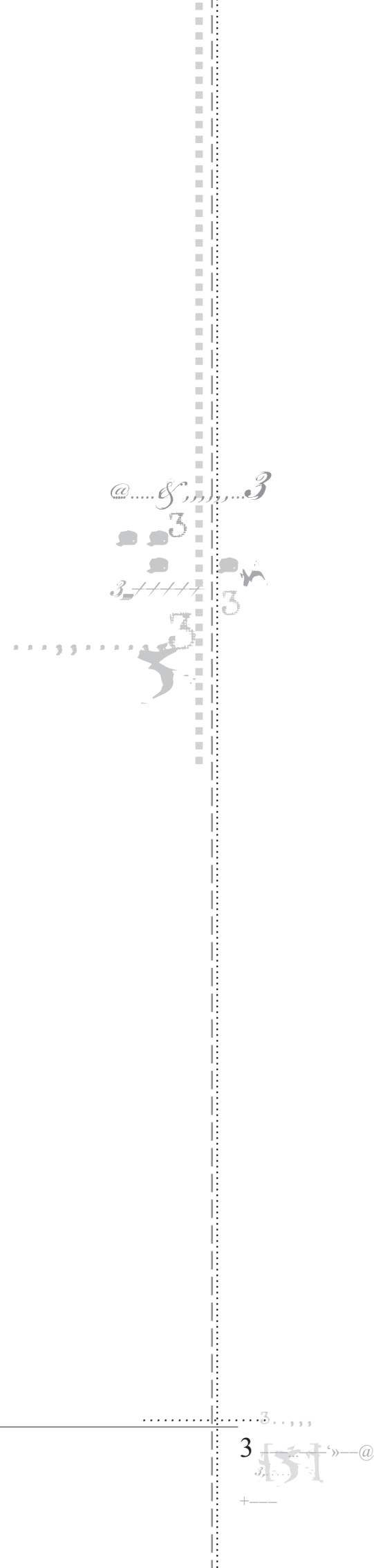
En otro aspecto, además, los gobiernos departamentales, como consecuencia de la prescindencia —premeditada o no— del Estado central, vienen asumiendo en las últimas décadas nuevas funciones, de hecho o de derecho.

Sea por demandas de la sociedad, por sensibilidad individual de los mandatarios o sea, incluso, por mera conveniencia electoralista, ninguno de los Intendentes del país puede desvincularse de diversos temas que, estrictamente hablando, son competencia del gobierno nacional (estado de los edificios de enseñanza o de prestación de salud, situaciones de emergencia o de necesidad).

Dificultades

El logro de estos objetivos no está exento de dificultades. Por lo pronto debe señalarse la inercia de funcionamiento de la estructura burocrática

³ Ídem anterior.



de cada gobierno departamental, en los que por décadas imperaron concepciones de utilización de los recursos públicos para fines privados, pago de favores a amigos o familiares, etc.

En el caso de los gobiernos departamentales del Uruguay coincidían los peores aspectos de dos formas de gestión: la estrictamente prebendaria particularista (pago de favores personales con fondos o recursos públicos (dar un empleo 'a dedo', enviar un viaje de balasto a 'los amigos', colocar un foco o arreglar una calle con igual criterio) y la enunciada como modernizante, de estado mínimo, de difícil compatibilización con la anterior. En ambas, sin embargo, el centro de la cuestión no estaba en el vecino.

Tomando otra vez las palabras del Intendente Giachetto, los desafíos eran significativos:

«Cómo mejorábamos la gestión, cómo lográbamos la rapidez en los trámites, cómo nos conectábamos con el gobierno y cómo interactuábamos.»⁴

Rediseñar para el futuro

A estos efectos, para poder efectivamente cambiar la realidad heredada, se imponía generar espacios de participación de la población, de inducir el involucramiento de los vecinos en las cuestiones de gobierno, de propiciar la posibilidad de control de las decisiones del Intendente.

Para ello, se identificó por cada una de las administraciones de izquierda la necesidad de mejorar las capacidades de ejecución de los gobiernos departamentales, así como de generar recursos operativos e institucionales adicionales a los preexistentes.

Una línea de trabajo en esta dirección, ha constituido la conexión con el mundo (por ejemplo, Junta Local N° 30 —en el caso de Canelones—, cooperación internacional, oriundos de cada Departamento hoy residentes en el exterior), que ha permitido desarrollar una línea de relaciones internacionales de las Intendencias frenteamplistas, tanto en términos de lograr apoyos concretos en donaciones materiales o financieras, como en términos de intercambio de diversas experiencias, que otros gobiernos progresistas han implementado en otros países, ante escenarios similares.

En otro aspecto, la modernización de la gestión de los gobiernos departamentales progresistas en este período, han orientado sus actividades hacia nuevas áreas de trabajo que les han permitido ampliar sus respectivas políticas públicas, tal es el caso de oficinas referidas a la cooperación descentralizada, a las cuestiones de género, de juventud, de capacidades diferentes, de equidad, de descentralización, de desarrollo productivo.

⁴ Ídem anterior.

Contribución a la democracia

Es relevante enfatizar que el desarrollo de nuevas políticas públicas departamentales, que la modernización de la gestión en perspectiva de izquierda, constituye un significativo aporte a la mejora en la calidad de la democracia vigente en el país.

Este no es un tema menor, ya que las complejidades de la vida actual y los posicionamientos extremos en materia de orientación de la gestión (Estado prescindente) en un contexto de globalización como el que vivimos, dificulta el funcionamiento de los sistemas democráticos en todo el mundo.

La complejidad y el vértigo de las decisiones, además de los intereses en opacar el proceso, hacen muy difícil la incidencia del ciudadano de a pie en las cuestiones de gobierno, con lo que resulta incentivado el desinterés en las cuestiones públicas y en la política, como arte de hacer posible lo que hoy es imposible, y deviene más bien en la definición de mero ámbito para dirimir espacios de poder.

Buenas prácticas administrativas

Las 'señas de identidad' de los gobiernos de izquierda, se traducen también en buenas prácticas administrativas concretas, que intentan mejorar al funcionamiento estatal a nivel departamental, adecuándolo a las necesidades actuales.

En este aspecto, corresponde mencionar, las repercusiones en términos de eficacia, eficiencia y efectividad, de la clarificación y estandarización de los procedimientos, de la capacitación de los funcionarios, de la utilización de las nuevas tecnologías, que seguramente permiten responder a la confianza ciudadana reflejada en las urnas, en mayo de 2005.

También van en la misma dirección los esfuerzos por implementar mecanismos para descentralizar las decisiones, ya que desde el ángulo de la modernización de la gestión, este tipo de medidas mejora la eficacia y la eficiencia de la gestión.

Igualmente, la identificación de nuevos roles de los funcionarios y de los vecinos, permiten mejorar la trasmisión de información y, por lo tanto, la propia actuación gubernamental, la modernizan y adecuan a la realidad cotidiana del siglo XXI.

Sostenibilidad de las reformas

No se trata tampoco de reformar por reformar, ni de hacerlo apresuradamente sin analizar la posibilidad de su permanencia en el tiempo, que permita la construcción de una nueva institucionalidad, en el sentido de formas nuevas de funcionamiento.



Es imprescindible dar cuenta de que la tensión continuidad/cambio está influenciada por las percepciones personales de los actores individuales, especialmente por los funcionarios de cada gobierno departamental, vinculada a su desempeño concreto.

Continuar con la forma de funcionamiento heredada implica saberes específicos —‘el saber cómo’— que supone tener certezas, previsibilidad y, en algunos casos, también espacios de poder y beneficios *‘non sanctos’*.

Cambiar las formas de funcionamiento, puede implicar incertidumbres, inseguridades sobre el curso de acción, sobre el propio papel en la estructura, así como sobre las capacidades individuales y percepciones de amenaza a eventuales espacios de poder y a expectativas de remuneraciones futuras o de ascensos.

Vinculada a la experiencia de incorporación de nuevas tecnologías, el Intendente Giachetto sostenía en Paysandú, que se debió afrontar en Florida, pero que refleja con claridad el dilema de cada gobierno del Frente Amplio «[...] *que los mandos medios se pusieran la camiseta de la administración, no la camiseta política, de saber y perder el miedo de que esa apuesta digital no les significaba desplazarlos de su lugar de trabajo [...].*»⁵

Sin embargo, «[...] *cuando se dieron cuenta que los tonificaba en lo suyo, que les permitía demostrar sus capacidades, sus habilidades, se pusieron esa camiseta y empujaron junto a la administración para alcanzar los objetivos.*»⁶

Conectividad

Desde el comienzo de la conducción por los nuevos gobiernos departamentales de izquierda, estuvo presente la preocupación por la mejora de la gestión administrativa, como parte inherente y sustancial de su visión de la conducción gubernamental de nuevo tipo.

En este sentido, un primer paso se ubica en la racionalización de los procedimientos, y en agilizar los trámites, pero se han desarrollado también experiencias significativas referidas a la incorporación de nuevas tecnologías, que permiten potenciar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos.

Los casos de Florida Digital, con la conectividad en red, el expediente electrónico, el portal corporativo y servicio de información geográfica; y el de Canelones, con la publicación inmediata de todas las resoluciones en la *web*, conectividad en red y del expediente electrónico, constituyen experiencias removedoras que abren un amplio panorama sobre las potencialidades para cambiar la forma de funcionamiento heredada.

⁵ Ídem anterior.

⁶ Ídem anterior.



Desde otra perspectiva, los avances en la conectividad se complementan y potencian con el Plan Ceibal, ampliando los canales de información y de intervención de la población, consolidando la modernización departamental.

Por otro lado, la modernización de la gestión, conceptualmente hablando y tecnológicamente sustentada, permite la interacción con otros organismos públicos, mejorando las prestaciones a la población.

Por ejemplo, referidos a la propia Intendencia, expedición a distancia de números para tramitar carné de salud, ficha médica o libreta de conducir, permiten la mejor utilización del tiempo de los vecinos.

Asimismo, la utilización de la infraestructura del gobierno departamental, permite ya, en algunos casos, reserva de número para atención médica en el Ministerio de Salud Pública o mejorar el trabajo del Ministerio del Interior a partir de la base de datos de la Intendencia respectiva.

Contribución a la transparencia

La utilización de nuevas tecnologías facilita la entrega de información a la población en 'tiempo real', con lo que mejora sustancialmente la transparencia de la gestión, tanto por difundirla estrictamente, como por la responsabilidad documentada y de libre acceso de control.

El desafío fue superar las dificultades del expediente de papel que, en la misma medida que se complejiza la vida moderna, se hace de trámite más lento y se incrementa en número de manera exponencial.

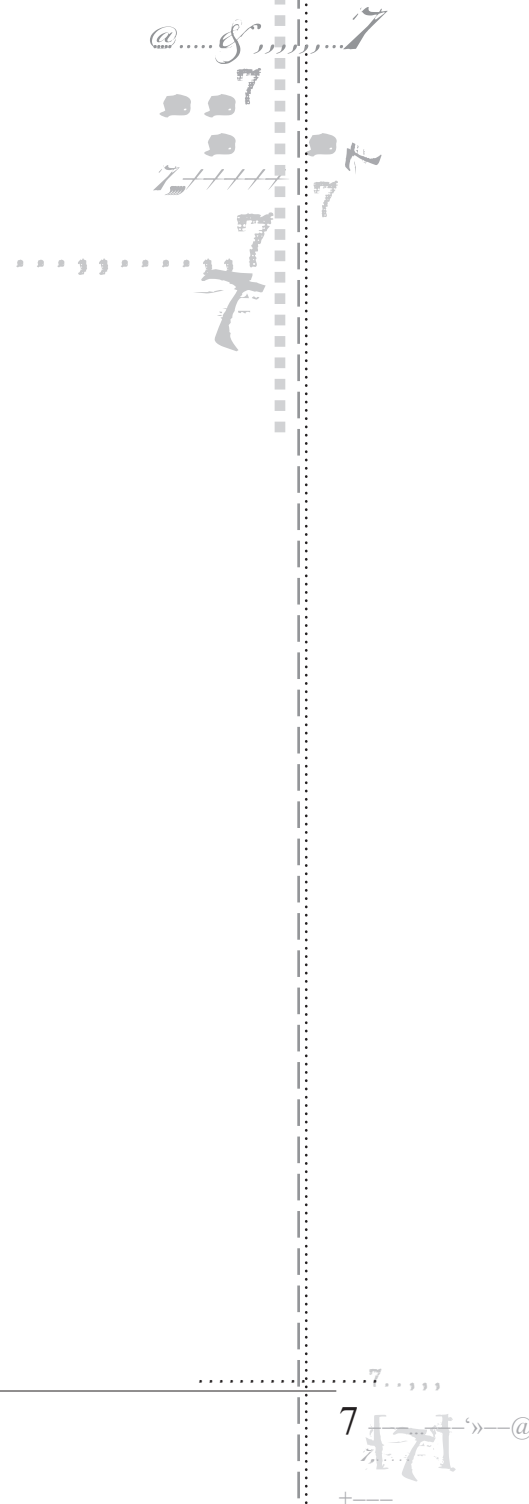
Sin embargo, no es una experiencia lineal, tal como advierte el Intendente Giachetto, «[...] se puede demorar igual, el expediente electrónico no garantiza que un trámite salga de un día para el otro porque si no hay seguimiento estamos en la misma, siempre está basado en la responsabilidad de los funcionarios.

La única garantía es que no se pierde y que si hay intervención durante el camino que recorre el expediente dentro de la Comuna, queda registrado qué funcionario actúa, el día y la hora en que interviene. Entonces hay seguridad, hay transparencia, hay responsabilidad.»⁷

Contribución al control

En este último sentido, también implica un mecanismo de control importante, justamente por el registro de las actuaciones, se hacen más diáfanos las respectivas actuaciones individuales y colectivas.

⁷ Ídem anterior.



Por otro lado, el tratamiento en línea permite el seguimiento muchísimo más eficaz del funcionamiento de la estructura, por lo tanto, facilita la acción de los integrantes del gobierno y contribuye a mejorar las decisiones operativas.

La disponibilidad de la información y de las actuaciones gubernamentales facilita el acceso a la agenda de la Intendencia por la prensa, por lo que también mejora, en la medida que tenga tal disposición, a mejorar su eficacia y, en este sentido, aumenta también desde otro ángulo la transparencia de la gestión.

Propicia la incidencia de los vecinos

En la misma dirección, la posibilidad de interacción en línea con diversos actores departamentales —vecinos o medios de prensa, individuales o colectivos— contribuye a identificar con mayor rapidez las necesidades de comunicación de la población.

Cuando se habla de la informatización, es porque se extiende la comunicación, no solamente desde el punto de vista de la difusión de lo que se está haciendo, sino también de qué manera el ciudadano ingresa a cada uno de los gobiernos departamentales y obtiene la información que requiere.

No obstante, es imprescindible dar cuenta de que a través de los medios electrónicos no se llega a toda la población; simplemente es posible llegar a más gente y más rápido, utilizando tecnología de punta. No más que eso, pero no menos que eso.

Sin embargo, como rasgos complementarios pero significativos de la modernización de la gestión y de la introducción de nuevas tecnologías, se permiten nuevas funcionalidades.

Es posible la respuesta de voz a las consultas por expedientes, sin necesidad de Internet, por lo que también es posible la intervención de no videntes o analfabetos, así como la reducción de los espacios de amiguismo o clientelismo.

Desde otro ángulo, la lógica institucional es: modernización de la gestión, mayor transparencia de las decisiones ante los vecinos, mejor calidad de las decisiones adoptadas desde el gobierno gestión, propicia mayor inclusión social.

Comunicación e información

Más allá de los desarrollos de los diversos proyectos de digitalización, a nivel departamental, es necesario dimensionar adecuadamente la cuestión, identificando la importancia de las formas tradicionales de comunicación política y social.



En este sentido, es relevante enfatizar que la incorporación de nuevas tecnologías contribuye solamente a ampliar el rango de ciudadanos involucrados en los procesos de debate.

Si no se prestara especial atención a las formas históricas de interacción personal entre actores gubernamentales y vecinos, el riesgo de escenarios de política virtual se incrementa.

Es cierto que la amplia difusión de imágenes en simultánea ('en tiempo real') reintroduce la personalización de la política, de alguna manera diluyendo las propuestas programáticas o de gestión e induciendo la apatía participativa de contacto físico.

Sin embargo, desde una perspectiva de izquierda, es imprescindible encontrar el adecuado balance entre los nuevos instrumentos y los anteriores que aún se mantienen vigentes. Debería cultivarse creativamente los canales tradicionales interpersonales, sin descuidar los generados por las nuevas tecnologías, para recuperar la capacidad de 'militancia política' vinculada a la gestión de gobierno, que implican compromiso y seguimiento de la gestión.

En la búsqueda de generar vías de comunicación participativa y dialógica, los gobiernos de la izquierda han generado espacios de intercambio con la sociedad civil, que permiten escuchar e informar, construyendo nuevas formas de funcionamiento institucionales que los caracterizan y que también componen la modernización de la gestión departamental.

A pesar de los notorios avances, hay aún mucho por caminar en la comunicación con el funcionariado, que es la cara visible de cada administración y genera la posibilidad de centenares de agentes difusores de lo que sucede dentro de cada Intendencia (para bien o para mal).

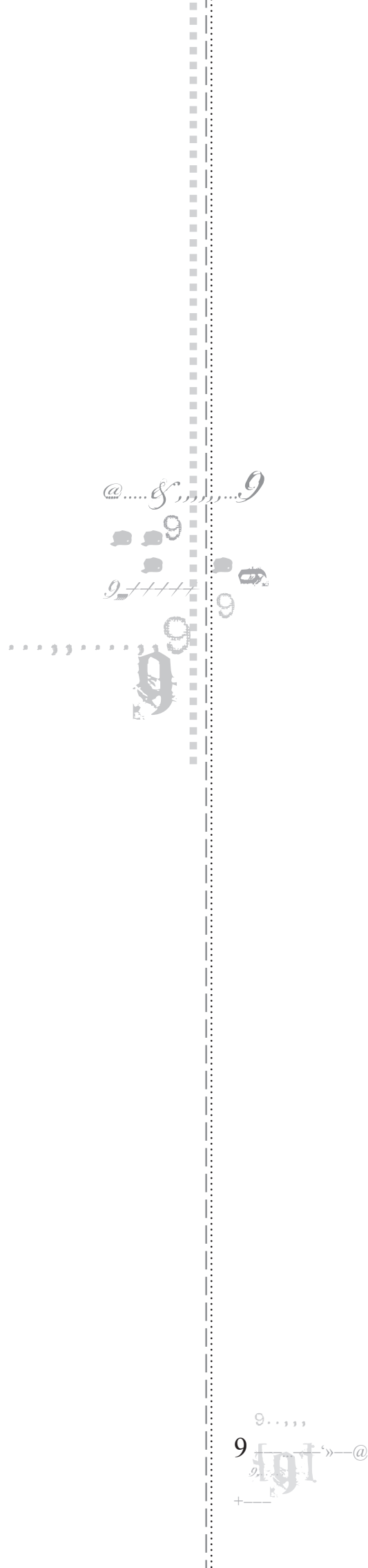
En este sentido, es necesario señalar el estricto cumplimiento de los pagos en fecha de las obligaciones salariales, por todos los gobiernos departamentales del Frente Amplio.

Aspecto que, fríamente expresado, parece obvio en toda relación contractual, pero que dada la historia precedente no lo es: los casos de atrasos en varios meses son historia casi reciente, por ello, es también un rasgo de modernización, de transparencia, de seriedad, en la conducción gubernamental, que debe remarcarse.

Potencialidades complementarias

Es de interés mencionar algunas potencialidades complementarias a las ya enumeradas, que se constituyen en desafíos para los gobiernos de izquierda y para la fuerza política en su conjunto.

Las experiencias generadas por los distintos elencos del Frente, permitirán la sistematización de buenas (y malas) prácticas políticas en los gobiernos departamentales, que serán insumos para lograr procesos de mejora continua de la gestión presente y de las gestiones futuras.



Es también un desafío y una potencialidad el contribuir, desde la experiencia departamental, a la reflexión crítica acerca de todas las políticas públicas del país. Permitirá, al criticarlas, fortalecerlas, sustituirlas o derogarlas, mejorar la calidad de la gestión gubernamental a nivel departamental y a nivel nacional en Uruguay.

Desde otra perspectiva, la experiencia generada seguramente aportará insumos y elementos de reflexión para la elaboración de los Programas de Gobierno departamentales y para el Programa nacional, de cara al ciclo electoral 2009-2010, incorporando la dimensión de gestión al bagaje histórico de la fuerza política.

Adicionalmente, todo el trabajo en red, el esfuerzo de sistematización e identificación de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda, se incorporará a los insumos y propuestas de la fuerza política en los Departamentos donde el Frente Amplio no es aún partido de gobierno.

En resumen

El compromiso de modernizar la administración y la gestión está asumido por todos los gobiernos departamentales frenteamplistas, y siendo implementado tomando en cuenta las características locales. No se hace desde un punto de partida ideal, sino real, desde las condiciones en que se recibieron la mayoría de estos gobiernos.

Incorporando tecnología y prácticas para transformar el Estado, mejorarlo y reforzarlo a nivel local, y no para desmerecerlo. Creyendo en la gente y los funcionarios, y no sospechando de ellos. Y considerando la modernización una tarea colectiva, lo que implicar dar lugar a la participación ciudadana, aumentar su nivel de información, facilitando el acceso a la estructura municipal en condiciones igualitarias para todos, con las herramientas que hoy están disponibles.

*El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño
y editado por la Fundación Liber Seregni.*

