

## TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD

La realidad actual del Estado uruguayo muestra una organización centralizada, burocratizada, alejada de la gente, que absorbe importantes recursos públicos y con una carrera funcional ciertamente desprestigiada. En las dos últimas Administraciones se ha observado un excesivo aumento de la cantidad de funcionarios públicos, de los cargos de confianza política y del gasto destinado al funcionamiento del Estado, lo que claramente no ha redundado en una mejora de sus servicios y cumplimiento de sus funciones. **Necesitamos un Estado eficiente, eficaz, descentralizado, transparente y que tenga como centro y foco de atención al ciudadano.**

Trabajaremos para consolidar un Estado moderno que promueva el fortalecimiento de la democracia, que propicie la participación de los ciudadanos, garantice el ejercicio de las libertades y que contribuya a una distribución equitativa de los ingresos. Generaremos un nuevo modelo de Estado en el que el individuo sea la base sustantiva y el objetivo último de su accionar.

Para los batllistas, el Estado juega un rol fundamental ya que es la herramienta/instrumento para llevar adelante los cambios que se consideren necesarios. La transformación que proponemos implicará consolidar un Estado innovador, que garantice servicios públicos de calidad, con prestaciones eficientes y transparentes cuyo fin último sea el ciudadano.

Transformaremos la gestión del Estado sobre la base de estrategias nacionales de desarrollo, finanzas públicas de calidad, marcos fiscales de mediano plazo y gobierno abierto y transparente. Será necesario mejorar la capacidad de asignación de los recursos públicos lo que supondrá avanzar en los sistemas básicos del desempeño como ser la programación estratégica institucional, la presupuestación plurianual, los sistemas nacionales integrados de inversión pública, así como en sistemas de evaluación de políticas y programas.

La programación del sector público será fundamental para incrementar la productividad total de la economía y para interactuar con la sociedad civil a través de la transparencia de sus decisiones y acciones ejecutivas. A esos efectos se

medirá, asimismo, la productividad del propio sector público utilizando instrumentos de gestión por resultados que permitan medir el impacto de los servicios públicos en la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

En ese marco, los principios rectores para la transformación serán:

1. Honestidad individual, ética personal, grupal y sistémica, lucha contra la corrupción.
2. Transparencia, gobierno abierto, instrumentos de medida y rendición de cuentas.<sup>122</sup>
3. Libre competencia y vigilancia contra abusos de posición dominante.
4. Cultura de servicio público con responsabilidad por cumplimiento de metas.
5. Gestión por resultados con planificación estratégica, objetivos e hitos.
6. Seguridad institucional y seguridad personal.
7. Fortalecimiento de la capacidad de desempeño organizacional e individual de las entidades públicas.

Los pilares fundamentales de la nueva estructura serán Macroeconomía, Medioambiente y Desarrollo Sustentable, y Ciencia y Tecnología (incluyendo educación). El país debe desarrollarse empleando cuatro herramientas claves: las ciencias económicas, las ciencias ambientales, la matemática, y las ciencias naturales, con el objetivo de lograr un mayor desarrollo humano y bienestar, posicionándose entre los primeros países en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) al cabo de un primer período de gobierno, y mejorar sostenidamente a futuro. El marco conceptual en que esto se articula es el de la permanente preocupación social del Partido Colorado (el Batllismo en particular) que se ha manifestado en logros como establecer la jornada laboral máxima de 8 horas/diarias y 48 hrs semanales; prohibir el trabajo de menores de 13 años, la restricción de la jornada laboral para los menores de 19, establecer el derecho de huelga, amparar al desocupado, proteger los derechos de los hijos naturales, aprobar la ley de divorcio, crear liceos y escuelas nocturnas para los trabajadores, instalar el Ministerio de Instrucción Pública, crear la Comisión Nacional de Educación Física y muchos otros. Nos proponemos mantener y profundizar todas las acciones que garanticen el ejercicio de los derechos a la alimentación, salud, vivienda, educa-

---

<sup>122</sup> Las acciones correspondientes se explicitan en el documento Uruguay Libre y Seguro

ción, trabajo, libertad sindical y seguridad social sin discriminaciones de ningún tipo, en un medio ambiente amigable con el ser humano y el entorno, con la incorporación inteligente de tecnología compatible con el bienestar humano y social. Como creadores de la política social en el país, continuaremos garantizando el derecho de elección de los ciudadanos y otorgando las oportunidades para que todos se distingan exclusivamente por sus talentos o virtudes, sin distinción de género, raza, religión u orientación sexual.

**El primer pilar de gobierno es la Educación, la Ciencia y la Tecnología**<sup>123</sup>. Especial importancia le daremos a la sistematización del desarrollo nacional eficiente y eficaz, con el uso más intensivo posible de las herramientas científico-tecnológicas. Se debe trabajar por asegurar que en todo el Estado y en la sociedad por extensión, se enseñe, adapte y desarrolle tecnología. En particular, se apoyará con fuerza todas las ramas de la matemática aplicada a la realidad, especialmente a los fenómenos sociales y económicos y el desarrollo productivo, favoreciendo la emergencia de modeladores, personas que apliquen los conocimientos a la generación de modelos que sirvan de orientación acerca de cómo funcionan las cosas, sean las referidas a procesos en una fábrica, modelos de administración de medicamentos, sistemas de transporte o fenómenos como el deporte y la seguridad entre otros.

**El segundo pilar es el de medioambiente y desarrollo sustentable.** Nos proponemos rescatar la vigencia del “Uruguay Natural”, lo que no debe ser exclusivamente un eslogan, sino un elemento fundamental para conseguir aumentar el IDH. El cuidado del ambiente y el desarrollo sustentable son y serán cada vez más importantes incluso mirado desde el punto de vista de restricciones para arancelarias para nuestras exportaciones y, consiguientemente, el desarrollo económico. En este aspecto ya hemos presentado proyectos de ley importantes, que implementaremos como ser El Observatorio Ambiental, la propuesta del Comisionado Parlamentario para el Ambiente, la propuesta de moratoria para la fractura hidráulica y la propuesta de prohibición de minería a cielo abierto.

---

<sup>123</sup> En los capítulos correspondientes a Educación y a Ciencia y Tecnología se desarrollan las acciones que se llevarán adelante en cada una de las áreas referidas.

**El tercer pilar de nuestro gobierno será la Economía.** La economía tendrá como objetivo final maximizar el desarrollo humano de su población. Apuntaremos a un Uruguay próspero, con mayor y mejor integración al mundo, con estabilidad macroeconómica y niveles de competitividad, para lograr mejor ocupación y un crecimiento generalizado de todos los sectores. Es necesario el retorno a una sociedad más igualitaria con más y mejor distribución de la riqueza, con empresas y entidades de servicios públicos de calidad, en un marco de eficiencia lo que constituye una meta inaplazable. Por ello es necesario avanzar hacia relaciones armoniosas de trabajadores y empresarios, incorporación al mercado laboral de personas hoy excluidas, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y la revalorización de la innovación, procurando utilizar las mejores prácticas reconocidas internacionalmente en las distintas actividades y que hayan sido sometidas a prueba por las entidades mundiales de diversas procedencias. Se procurará desarrollar un marco normativo compatible con el progresivo acercamiento a la OCDE.

A la vez, trabajaremos para el funcionamiento de gabinetes, instancias que se fortalecerán como ámbitos de efectiva coordinación en el Poder Ejecutivo. Siempre destinados a maximizar el IDH, se constituirán cuatro gabinetes: Producción, Social, Infraestructura y Estrategia. Los dos primeros existen ya, los otros deberán crearse en el marco de las acciones que desarrollaremos al efecto.

En el **Gabinete de Producción**, el que comprenderá a todos los ministerios que contribuyan a la creación de riqueza. En este gabinete estarán integrados los Ministerios de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Turismo, Desarrollo Inmobiliario<sup>124</sup> y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministerio de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial.

El **Gabinete Social** es el que coordina y trabaja en todo lo vinculado a los aspectos de bienestar del ser humano en su relación con los demás. Estará integrado por el Ministerio de Desarrollo Social, Vivienda y Familia<sup>125</sup>, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio del Interior.

<sup>124</sup> El Deporte pasará a atenderse a través de un Instituto Nacional de Deportes integrados por actores públicos y privados

<sup>125</sup> La vivienda se integrará al Ministerio de Desarrollo social, considerando de vital importancia desarrollar una política nacional en materia de vivienda social.

El **Gabinete de Infraestructura** el que se creará, separándose la infraestructura física de comunicaciones (carreteras, ferrocarriles, aviación, puertos, navegación, etc.) de lo que es la infraestructura necesaria para que circule la información y el conocimiento (redes y telecomunicaciones). Este gabinete estará integrado por la OPP, el MTOP, el MIEM, el MGAP y un representante del Congreso de Intendentes.

Estamos en un momento en que lo primero es más importante que lo segundo, pero dentro de unos años lo que vamos a tener van a ser impresoras 3D en los domicilios, las cuales podrán ser utilizadas desde dispositivos de comunicación (un celular, una computadora o un microchip asociado a artefactos domésticos, animales e incluso personas). Estos servirán para hacer transacciones financieras con determinada empresa, esta mandará los códigos apropiados y en la casa de la persona se imprimirá el producto deseado, sea una licuadora, una bicicleta o una camisa. Eso es posible ya hoy, no es ciencia ficción. Será necesario, por ejemplo, transportar materia prima (como, por ejemplo, 20 kilos de plástico tipo A o fibra tipo B) para alimentar la impresora 3D, de la misma manera que hoy se compra tinta para las impresoras de chorro o combustible para una estufa. Finalmente, algo fundamental es el desarrollo ordenado del hábitat, incluyendo, por supuesto, la descentralización. Un objetivo o idea fuerza al que habrá que apuntar es que ninguna capital de departamento quede por debajo de ciertos estándares mínimos de comunicación, lo que implica desarrollar una red multicéntrica de comunicaciones física y de información (redes en estrella con nodos en cada capital) para lo que es esencial tener a los matemáticos y modeladores que den forma a los programas de desarrollo.

Finalmente, otro Gabinete no existente tal cual hoy en día, es el **Gabinete de Estrategia**, ya que consideramos muy necesario tener una estrategia clara de desarrollo para alcanzar los objetivos propuestos en cada una de las áreas. El mismo estará integrado por el MEC, el MRREE, el MinCTI y un representante del Congreso de Intendentes.

En ese sentido, hay tres áreas clave, una de las cuales es la defensa de la soberanía, entendida no como defenderse de un ataque armado, sino del expolio de los recursos naturales, de la agresión al ambiente, del uso no autorizado desde el

extranjero de nuestros servicios, redes de datos. etc. Un concepto diferente de lo que es defensa. En segundo lugar, la inserción internacional. Un país geográfica y poblacionalmente pequeño no puede no estar inserto en el mundo. Tomando como ejemplo a Suiza, es claro que la estrategia debe pasar por un conjunto de conexiones inteligentes, tal que el país se posicione en el punto de equilibrio de tensiones opuestas, cuanto más variadas, mejor. Y, por supuesto, eso implica profesionalización, independencia político partidaria, creación de competencias, alto grado de educación y tecnificación. Y en tercer lugar, un pilar estratégico que normalmente se considera más como un servicio social, que lo es, pero que es vital para el desarrollo: educación y cultura. Nuevamente tratamos de maximizar el IDH, no solamente logrando la educación en el sentido de la instrucción, sino también educando socialmente en la convivencia, el control de la ira, el respeto y la educación cívica, el disfrute y valoración de las actividades del intelecto y del espíritu. En este sentido potenciaremos al Ministerio de Educación y Cultura, con la mira puesta en un país culto y educado, que defiende su forma de ser con una estrategia propia de inserción, colaboración y competencia con el resto del mundo.

Dentro del marco conceptual e instrumental antedicho, desarrollaremos las siguientes acciones:

1. **Fortalecer a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto** como entidad que emita políticas orientadoras de desempeño y permita establecer criterios evaluadores de la gestión de los organismos en general, estableciendo indicadores de performance (gestión) vinculados con la eficiencia, eficacia, efectividad, equidad, excelencia y sostenibilidad cuyo cumplimiento se verificará en forma permanente. A su vez, especial desarrollo se otorgará a las tecnologías y a la reingeniería de procesos con la mira puesta en una efectiva descentralización del Estado y de sus servicios en general.
2. **Instaurar una institucionalización renovadora de la Oficina Nacional del Servicio Civil** como organismo asesor del gobierno central y evaluador de las políticas públicas en el área de los recursos humanos para contribuir a su mejoramiento y calidad, permitiendo un mejor análisis y toma de decisiones al gobierno central, en lo posible y pertinen-

te adaptando la legislación al respecto del Reino Unido. Devolver la dirección/gerencias a los funcionarios con alta especialización y formación, con más poderes y responsabilidades con la menor cantidad de cargos de confianza, promoviendo la neutralidad política fortaleciendo el componente técnico. Se promoverá la diferenciación del servicio civil estableciéndose los requerimientos específicos de cada entidad pública y se desarrollará la mayor capacitación del funcionario público. El objetivo último es profesionalizar la función pública en general desarrollando una política transversal y profesional de recursos humanos en todo el Estado.

3. **Desarrollar la nueva estructura de ministerios y gabinetes.** Crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCTI), transformar el actual Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el Ministerio de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial (MADESOT), A la vez, la temática de vivienda social pasará al MIDES el que se constituirá en el Ministerio de Desarrollo Social, Vivienda y Familia (MIDESVF). A su vez, el Ministerio de Turismo pasará a ser el Ministerio de Turismo y Desarrollo Inmobiliario, pasando toda la temática del deporte al Instituto Nacional de Deporte que se creará.
4. **Establecer un sistema de recompensas** sujeta al cumplimiento de metas en cada área, utilizando la información provista por los cuadros de mando funcionalmente representativos de cada institución. Las recompensas que se establezcan en todos los casos serán por encima de los niveles salariales correspondientes a cada categoría y de los respectivos ajustes que en cada caso corresponda. Serán asignados siguiendo pautas objetivas, evitando premiar el amiguismo o la obsecuencia.
5. **Establecer nuevos mecanismos de control sobre las entidades paraestatales y empresas de derecho privadas de propiedad de organismos estatales** existentes a la fecha, estableciendo efectivos y eficientes sistemas ya que a la fecha existe un número importante de empresas (85) que son total o parcialmente propiedad de entidades públicas, que manejan recursos públicos pero que funcionan en la órbita privada sin contralor del Tribunal de Cuentas de la República y sin seguir los procedimientos establecidos para las empresas públicas en el marco

del derecho público de aplicación a éstas y con un desconocimiento casi total de sus fines, objetivos y performances.

6. **Fortalecer las entidades reguladoras** transformándolas en entes autónomos (URSEA y URSEC), aumentando su autonomía técnica y funcional, poniendo especial énfasis en que las personas que integren sus directorios sean designadas en función de sus conocimientos y capacidades en la materia regulatoria o en las áreas específicas objeto de la regulación. En particular en este punto se dictará nueva normativa sobre su naturaleza jurídica, la forma de designación y exigencias relativas a la integración de los directorios, así como disposiciones vinculadas con la publicidad de las sanciones que son impuestas por estas entidades a empresas públicas o privadas sujetas a regulación y la defensa del consumidor.<sup>126</sup>
7. **Regular la inversión privada e incentivar la inversión popular en las empresas públicas**, emitiendo acciones en el marco de lo comúnmente conocido como capitalismo popular.
8. **Fortalecer la Contaduría General de la Nación (CGN), la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y el Tribunal de Cuentas de la República (TCR)**<sup>127</sup> como controladores externos con Gerentes con dedicación exclusiva y sujetos a evaluación por metas.
9. **Disminuir en un 50 % el total de cargos de confianza** que se han creado en las dos últimas Administraciones. Ello a la vez, permitirá potenciar y fortalecer la carrera profesional en la Administración Pública en general y en particular en aquellas áreas en donde se han duplicado la presencia de estos cargos con el consiguiente aumento del gasto público.
10. **Desarrollar una mecánica sistemática de evaluación de políticas y programas** que permita:
  - a. en lo institucional, evaluar el cumplimiento de metas de gestión y resultados final; saber con qué nivel de eficiencia, eficacia, calidad y economía fueron desenvueltas las acciones de las entidades
  - b. en los programas, apreciar los resultados de su gestión e impacto social

<sup>126</sup> Mayor desarrollo del tema en Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Transparencia

<sup>127</sup> Mayor desarrollo de esta propuesta se encuentra en el capítulo correspondiente a Vamos por un Uruguay Libre y Seguro (Transparencia)



- c. en las inversiones, establecer la rentabilidad social de los proyectos y valorar el costo/beneficio de las decisiones tomadas.
11. **Desarrollar y fortalecer los fondos de cohesión territorial** planteando un eje estratégico que procure obtener una mayor igualdad territorial procurando una mayor desconcentración y descentralización hacia las entidades departamentales..
  12. **Fortalecer las capacidades de los distintos niveles de gobierno** para lograr una efectiva desconcentración y descentralización, a través de programas de capacitación, formación y asistencia técnica para el efectivo ejercicio de sus competencias y auspiciar emprendimientos orientados a la conformación de regiones operativas por parte de los gobiernos departamentales y/o municipios.
  13. **Continuar con la unificación y centralización de las compras estatales** en las grandes áreas, siguiendo la política iniciada en este sentido antes de 2005, a través por ejemplo de la Unidad Centralizada para la Adquisición de Alimentos. Esto llevará a la mejora de la gestión y eficiencia del Estado, ahorrando costos en diversas áreas y rubros.
  14. **Transparentar los subsidios: los subsidios se otorgarán preferentemente a través de partidas específicas en el presupuesto nacional** esclareciendo los conflictos existentes entre los objetivos comerciales y los objetivos sociales. Es necesario avanzar en este sentido instaurando una política nacional de subsidios directos a los beneficiarios, estableciendo partidas presupuestales con asignaciones crediticias transparentes.
  15. **Introducir la Gestión por Resultados** (donde no exista) mediante:
    - a) Contratos de gestión por resultados y productos de amplia difusión y estricto cumplimiento;
    - b) Contratación por concurso abierto de Gerentes de Área sujetos a evaluación por cumplimiento de metas;
    - c) Nuevo régimen retributivo sujeto a compensación variable según cumplimiento de metas.
  16. **Introducción de la Contabilidad Patrimonial**, gran debe de la Administración Pública en general y respecto de lo cual avanzaremos.
  17. **Perfeccionar el sistema de alta dirección pública.** Profesionalización del empleo público, perfeccionamiento el marco institucional de las

empresas del estado, para generar mejores resultados, mayor transparencia y calidad de gestión.

18. **Institucionalización de un sistema de RRHH profesional** en sus distintas fases: reclutamiento, selección, promoción y retribución, para lo cual se propiciará ante el Parlamento Nacional la aprobación de una nueva normativa.
19. **Aumentar el control ciudadano sobre el funcionamiento y resultados de la gestión de las entidades públicas.** Donde los Ministros del Poder Ejecutivo, los ciudadanos designados para ocupar cargos políticos y de particular confianza en la Administración Central y los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados deberán producir dentro de los sesenta días de su designación, el plan de gestión que se proponen llevar adelante. A la vez se creará un Instituto Parlamentario de Evaluación (IPE), se publicará el contenido de compromisos de gestión y rendición de cuentas anual y se fomentarán/reglarán las buenas prácticas de transparencia fiscal.<sup>128</sup>
20. **Dotar de mayor autonomía funcional a todos los organismos de control del Estado.** Se desarrollarán acciones específicas respecto del Tribunal de Cuentas de la República, de la Junta de Transparencia y Ética Pública y de la Unidad de Acceso a la Información Pública, todo lo que se desarrolla en el Capítulo Libertad, Transparencia y DDHH.
21. **Formular y aprobar una ley de Telecomunicaciones** la que contendrá, entre otros aspectos:
  - a. Fomento a la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de las redes y en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el suministro de los recursos asociados a ellos.
  - b. Otorgar un marco de seguridad jurídica para los usuarios e inversores.
  - c. Promover una inversión eficiente en materia de infraestructuras, fomentando la innovación.
  - d. Garantizar el cumplimiento de las referidas condiciones y de las obligaciones de servicio público en la explotación de redes (que

<sup>128</sup> Ver mayor desarrollo de esta propuesta en Uruguay Libre y Seguro – Capítulo Libertad, Transparencia y DDHH

llegue a todos: servicio público = servicio universal) y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, en especial las de servicio universal.

- e. Promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, así como la utilización de los nuevos servicios y el despliegue de redes, y el acceso a éstos, en condiciones de igualdad, e impulsar la cohesión territorial, económica y social.
- f. Hacer posible el uso eficaz de los recursos limitados de telecomunicaciones, como la numeración y el espectro radioeléctrico, y la adecuada protección de este último, y el acceso a los derechos de ocupación de la propiedad pública y privada.
- g. Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad, y salvaguardar la vigencia de los imperativos constitucionales, en particular, el de no discriminación, el del respeto a los derechos al honor, a la intimidad, a la protección de los datos personales y al secreto en las comunicaciones, el de la protección a la juventud y a la infancia y la satisfacción de las necesidades de los grupos con necesidades especiales, tales como las personas con discapacidad. A estos efectos, podrán imponerse obligaciones a los prestadores de los servicios para la garantía de dichos derechos.
- h. Fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación. Evitar regular una tecnología. Si el objeto a regular es una tecnología, se corre el riesgo de que la tecnología cambie y la ley se vuelva obsoleta frente a la nueva tecnología. Lo que se debe buscar es la regularización de prestaciones de servicios. El principio de neutralidad tecnológica debe dejar abierta la puerta a cualquier tipo de tecnología.
- i. Promover el desarrollo de la industria de productos y servicios de telecomunicaciones.
- j. Desarrollo de las telecomunicaciones en áreas urbanas marginales y zonas rurales aisladas, regulándose al respecto.

- k. Establecer y regular las infracciones informáticas: fraude, daños, falsificación, intrusión y violaciones a la privacidad por medios electrónicos.
- l. Regulación de los servicios de certificación y la firma electrónica, lo que agilizará las transacciones, principalmente a nivel internacional.