

REFORMA DEL ESTADO DE SIGNO PROGRESISTA SOMOS GOBIERNO PARA CAMBIAR

Prof. Enrique Rubio

La función del Estado en la sociedad constituye uno de los campos de mayor diferenciación y controversia entre izquierda y derecha. Desde la derecha pura y dura – que no es toda la derecha- se enarbola como paradigma una visión minimalista del Estado, la deserción de sus competencias, en forma absoluta o concediéndolas para que las realice el sector privado. En esta postura no hay porqué tener ya no servicios con fines sociales, sino moneda propia ni aduanas.

Coincidente con esa mirada, en nuestro país cada vez que se habló de reforma del Estado fue para plantear la reducción drástica de su acción, cuando no directamente su desmantelamiento. Para impulsar esta visión, la derecha contó con la inestimable ayuda, en primer lugar, de la pésima gestión que ella misma llevó adelante por décadas, salpicada de corruptelas, clientelismo, burocratismo y desorden institucional (el BHU y la OSE son elocuentes ejemplos) y, segundo, del hecho de que el Estado uruguayo incursionó en áreas insólitas y sin ningún interés social, estratégico ni de soberanía.

Una reforma profunda

En ese marco político y clima ideológico, la sociedad uruguaya ha dado numerosas muestras de su voluntad de defender un Estado activo, enfrentando los procesos de privatización indiscriminada. Pero a la vez ha dado claras señales de querer un Estado moderno y amigable. Porque resulta tan conservador querer liquidarlo todo como mantenerlo sin cambio alguno, sin otro fundamento que la inercia institucional, o el interés corporativo de usuarios y trabajadores vinculados a determinada actividad. La gestión del Estado se defiende mejorándola, tecnificándola, adecuándola a los objetivos, y si para ello hay que modificar su marco institucional y jurídico, debemos hacerlo.

Una reforma del Estado de signo progresista debe tender a la concentración de la acción estatal en la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables; el estímulo al país productivo real; la defensa de la soberanía nacional y el impulso a la integración regional y mundial; la transparencia de sus procedimientos, tanto políticos como administrativos, y la participación directa de la sociedad en las políticas públicas.

Las complejidades de un Estado moderno son muchas; y las derivadas de la necesidad de modernización de un aparato obsoleto, son muchísimas más. La transformación de la estructura del Estado y la mejora de su gestión, son objetivos ambiciosos que implican modificaciones legales pero también culturales. De nada servirá transitar por los complejos procesos de reestructura y de modernización de sus procedimientos, si no se obtienen avances en la actitud de los seres humanos que mueven los engranajes. Si no hay participación e involucramiento de los funcionarios, los logros serán parciales y menores. Para ello es imprescindible mucha convicción y energía en el mando político y gerencial, fuertes estímulos al buen desempeño de los trabajadores y sanciones a la desidia, nuevos recursos técnicos y códigos de conducta; y también la presión externa

del usuario, esto es de la ciudadanía. Las instituciones densamente burocratizadas no se transforman sin una revolución cultural, que implique a los de dentro y fuera, arriba y abajo.

Fortalecer las empresas públicas

Los embates privatizadores de las últimas décadas han tenido como centro predilecto a las empresas públicas. Por convicción ideológica o necesidades de caja, los sucesivos gobiernos las tuvieron en oferta, y al Frente Amplio en la vereda opuesta, defendiendo su existencia. Esto no quiere decir que un proceso de reforma deba eludirlas. Conjuntamente con algunos ámbitos de la gestión de la administración central y también municipal, se deben unificar las pautas en materia de concesiones y emprendimientos mixtos, sin afectar su centro estratégico, y con las garantías necesarias en los procedimientos y predominio del interés de la sociedad por sobre el obvio afán de lucro de los asociados.

A menudo es difícil opinar sobre la conveniencia de la actividad empresarial estatal con independencia de lo que ha sido su gestión reciente. Podríamos concluir con ligereza que el Estado no debe participar en la construcción de viviendas porque el BHU está fundido, o que el transporte ferroviario debe ser todo privado porque los trenes de AFE solo aparecen el día del patrimonio. Esas conclusiones son parciales y erróneas. Las empresas públicas constituyen un patrimonio social para defender al país. Para fortalecerlas hay que aplicar la mejor estrategia empresarial, y esa estrategia puede incluir asociarlas –con otros estados o privados- en proyectos determinados para darles el capital necesario para inversiones en infraestructura e innovación tecnológica que las ubiquen en condiciones de competir. Salvo excepciones (monopolios naturales) no creemos ni en los monopolios ni en las asociaciones en el núcleo central de estas empresas, aunque sí en emprendimientos asociativos específicos.

Incluir todos los frentes

Cuando encaramos una reforma del Estado, no podemos dejar de repensar los aspectos estructurales. Sin maximalismos, es necesario enfrentar algunas cuestiones básicas del organigrama estatal: la redefinición de funciones, qué se deja y dónde, qué se suprime y crea en materia de unidades ejecutoras, programas y proyectos. Ya se avanzó en aspectos parciales en la ley de Presupuesto, y también en la Rendición de Cuentas, pero hay mucho por hacer. El proceso de desconcentración y descentralización de la gestión estatal está en pañales y es fundamental para transformar la administración pública en amigable, cercana y sensible al ciudadano.

Son muy pocos los grandes temas del país que no exijan para su análisis serio un abordaje interinstitucional. En ese sentido, está bien orientada la tendencia a desarrollar sistemas transversales unificados, que coordinen unidades dispersas -en general producto del chacrismo funcional a intereses partidarios, burocráticos o privados - con objetivos similares o convergentes. En esta línea que se inscriben el sistema de compras y contrataciones del Estado, de promoción de las inversiones públicas y privadas, del comercio exterior, de la cooperación internacional, la Agencia de la Investigación y la Innovación, y la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información. Hay que informatizar masivamente y para ello más que recursos materiales se requieren recursos humanos capacitados. La informatización no sólo permite perseguir y guiar

expedientes o simplificar las gestiones de los ciudadanos sino horizontalizar los vínculos en el interior de la administración, tendencia que arrasa en el mundo actual en lo público, privado y social.

Las normas vigentes del derecho público determinan que la gestión sea pesada y carente de reflejos. Casi todo el proceso de compras y contrataciones previsto en el TOCAF debe revisarse, en el sentido de no hacer antagónicas la transparencia y la eficiencia.

En materia de recursos humanos hay mucho por hacer. Comienza el programa TRHES (Transformación de los RRHH del Estado) integrado por los proyectos SIRO (Sistema Integrado Remunerativo y Ocupacional) y GRH (Gestión de los RRHH en la Administración Central). Su objetivo es racionalizar la maraña de escalafones, grados y ascensos, y el caótico e inequitativo sistema de remuneraciones y vinculaciones múltiples con la administración. El ingreso por concurso que ha impuesto es un elemento democratizador e igualitario que rompe con las prácticas clientelísticas.

Mucho se habla de la inamovilidad del funcionario público. Esta inamovilidad viene desde la misma historia, afecta a una parte minoritaria aunque significativa, y no creemos imprescindible una reforma constitucional. El propio texto constitucional establece sus límites y lo que hay que hacer es cumplirlo.

El siglo XXI nos encuentra con un Estado diseñado hace décadas, donde los cambios estructurales enfrentan la inercia y los intereses corporativos, pero también la buena actitud de muchísimos funcionarios. El cambio es necesario, y hay que encararlo con firmeza, sin snobismos ni temores.