

---

## **“Modernización de la Gestión y Administración Pública”**

---

**Pontet Ubal, Norma**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR, Montevideo-Uruguay

E-mail: [pontet@internet.com.uy](mailto:pontet@internet.com.uy)

**Palabras Clave:** Gestión, Pública, Modernización  
**Tópico de la contribución:** COSTOS PARA EL SECTOR PUBLICO  
**Recursos audiovisuales:** Cañón

**“Modernización de la Gestión y Administración Pública”**

**Resumen**

La Gestión Pública se ha convertido en un elemento importante para la comparación y control del gasto público. Esto ha incrementado el interés general por desarrollar nuevas técnicas de gestión utilizables en dicho ámbito. El presente trabajo pretende delinear los principios regentes en las reformas de la administración pública vinculadas estrechamente a las herramientas tecnológicas disponibles, presentado en grandes líneas, a modo de ejemplo, resultados del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado uruguayo, exponiendo el logro estratégico alcanzado.

**Palabras Clave:** Gestión, Pública, Modernización

**INDICE**

<b>1. Introducción y Alcance del Trabajo</b>	<b>4</b>
<b>2. Sector Público</b>	<b>4</b>
<b>3. La Modernización de los Estados</b>	<b>7</b>
<b>4. El Estado como usuario modelo principal</b>	<b>8</b>
<b>5. Reforma y modernización del Estado uruguayo</b>	<b>9</b>
<b>6. Programa de Reforma del Estado uruguayo</b>	<b>10</b>
<b>6.1 Etapa Inicial de Reforma 1995-2001</b>	<b>10</b>
<b>6.2 Modernización de la Gestión Pública 2001 - Actual</b>	<b>11</b>
<b>7. Portales del Estado</b>	<b>12</b>
<b>8. Caso: CEPRE</b>	<b>12</b>
<b>9. Conclusiones</b>	<b>16</b>
<b>10. Bibliografía</b>	<b>17</b>

## **1. Introducción y Alcance del Trabajo**

En el marco de la globalización, la Contabilidad Pública se ha convertido en un elemento importante para la comparación y control del gasto público. Esto ha incrementado el interés general por desarrollar nuevas técnicas de gestión utilizables en dicho ámbito.

Así a principios de los ochenta en Europa, se ha tendido a reformar la concepción clásica de la Contabilidad Pública, aquella que no informaba la situación financiera, patrimonial y económica de los entes, y esa omisión de información se vio materializada en diversas crisis que conllevaron altos endeudamientos públicos.

Entre tanto, en Uruguay, a partir de 1995, ha comenzado la denominada “Reforma del Estado”, que comprende transformaciones en el ámbito de la seguridad social, la educación, el sistema político, la seguridad ciudadana, las empresas públicas y la Administración Pública. Aunque parezca que el ámbito implicado de la Contabilidad Pública se encuentra minimizado, se observa que cada uno de los entes participantes en la reforma es parte de la articulación de estos procesos de cambio, que cada uno se encuentra profundamente vinculado con los demás entes, y que en este sentido se constituye la Reforma del Estado.

El presente trabajo pretende delinear los principios regentes en las llamadas reformas de la administración pública vinculadas estrechamente a las herramientas tecnológicas disponibles, implicando la nueva visión del E-government, desatando cambios en la contabilidad pública. Se presentará la Reforma del Estado uruguayo, los conceptos rectores y su aplicación, presentado en grandes líneas, a modo de ejemplo, resultados del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado uruguayo, exponiendo el logro estratégico alcanzado.

## **2. Sector Público**

Fernando Sánchez-Mayoral<sup>1</sup> plantea que “el conocimiento de las características de las entidades públicas es un aspecto fundamental para poder realizar un estudio riguroso de la Contabilidad Pública.” De este modo identifica las características más importantes de la Contabilidad Pública, dadas por la dependencia política, el régimen presupuestario, los objetivos de cada entidad y por la diversidad de organizaciones y actividades.

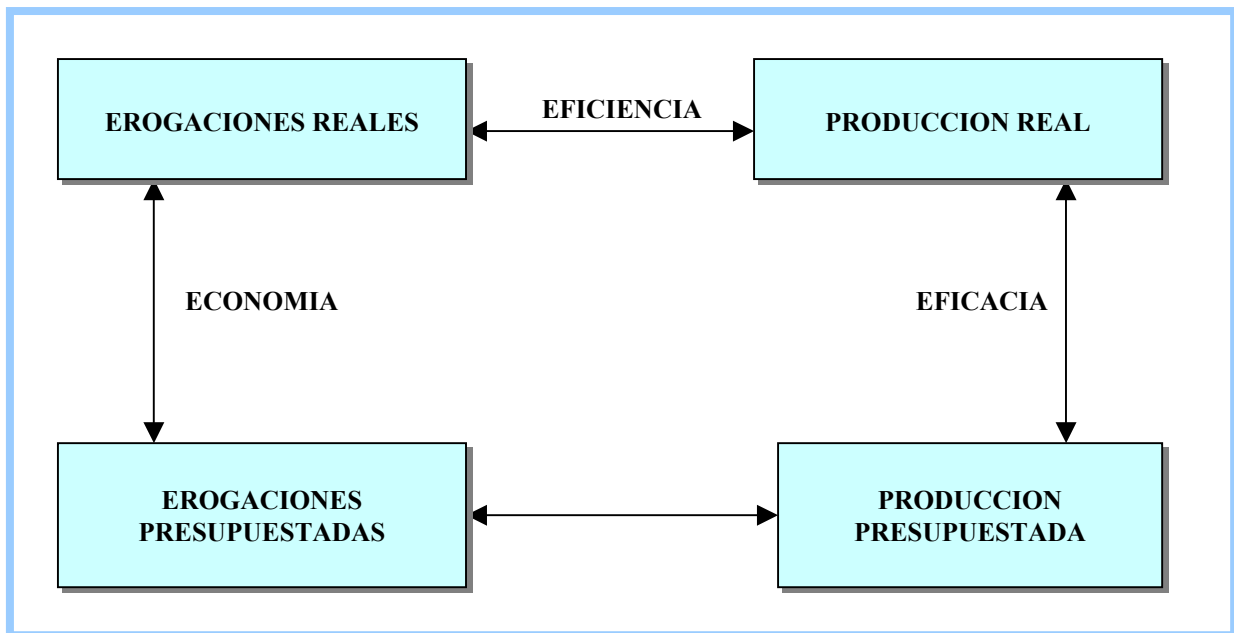
En tal sentido Horacio Cassinelli Muñoz<sup>2</sup>, refiriéndose a la “Ley de Contabilidad y Administración Financiera” del Estado uruguayo, plantea que “*La administración financiera de la Administración Central comprende el conjunto de normas y procesos administrativos que permiten la obtención de recursos públicos, su aplicación a los logros de los objetivos de la misma, a través de los organismos constitucionalmente competentes y, en general, todos los hechos, actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones de la Hacienda Pública.*” (Ley N° 16736, de 5/ene/996, art. 57). Se vincula de esta forma una característica de la administración financiera pública con la característica particular que le brinda a la gestión y administración, de los recursos obtenidos y derivados de la gestión de los bienes del Estado.

---

<sup>1</sup> “Manual de Contabilidad Pública”, 1997, Editorial Tébar Flores. España.

<sup>2</sup> “Derecho Público”, 2002, Fundación de Cultura Universitaria. Uruguay.

Las particularidades de la gestión pública en Uruguay, han llevado a la implementación de las nuevas tecnologías en el marco del Gobierno Electrónico que requiere necesariamente el reconocimiento de ciertas particularidades, identificadas por Guillermo Pérez Merayo<sup>3</sup>: El Estado es la mayor organización proveedora / tomadora de información, que la totalidad de los servicios estatales son monopólicos, no existen incentivos para el desarrollo de estrategias innovadoras que capturen un mayor número de usuarios, los usuarios de los servicios estatales son siempre cautivos y los organismos públicos no pueden seleccionar sus "clientes", así como la complejidad natural impuesta por el propio Estado.



**Fuente:** Norberto Rodríguez, 1996, Jornadas de Actualización Doctrinal Tribunal de Cuentas República Argentina.

Así Norberto Rodríguez<sup>4</sup> plantea, que el incremento de las necesidades sociales básicas que debe satisfacer el Estado, la disminución permanente de los recursos públicos para hacer frente a las mismas y los efectos de la globalización, han llevado a los ejecutores de la Administración Pública en general, a formular un replanteo operativo en los distintos modelos prestacionales de los servicios públicos, introduciendo la observancia de los principios de eficacia, eficiencia y economía en el desarrollo de sus actividades.

Para la interpretación del esquema presentado por Rodríguez (op.cit.), es necesaria la definición conceptual de los principios enunciados.

Este autor expresa que la eficacia se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos fijados, comparando los resultados obtenidos con los previstos, independientemente de los medios utilizados, es decir, excluyendo los factores monetarios. Dada la necesidad de medición, es imprescindible definir objetivos claros, pasibles de ser cuantificables, evaluables y provenientes de una adecuada planificación. Asimismo, para el control de la eficacia se requieren normas de auditoría operativa o de actuación, que tienen por objeto proporcionar al auditor actuante, pautas para obtener, analizar y evaluar la información necesaria para arribar a las conclusiones respectivas.

<sup>3</sup> Revista Electrónica de Derecho Informático: La Informática y la Política. "Hacia un Gobierno en Red". 08/2000.

<sup>4</sup> "Los principios de eficacia, eficiencia y economía en el modelo de control de la Hacienda Pública", 1996, Jornadas de Actualización Doctrinal Tribunal de Cuentas República Argentina.

En la misma línea, las economías se alcanzan cuando se adquieren los recursos más adecuados en cantidad y calidad al menor precio. Desde esta perspectiva, se requieren cuatro componentes para que una operación sea considerada económica, estos son: tiempo -que deberá ser el adecuado-, costo -que deberá ser el menor de las alternativas posibles-, calidad -que responderá a la requerida- y cantidad -que deberá ser considerada la cantidad normal necesaria. Además, en el intento de controlar la economía se considerarán las normas de auditoría correspondientes, sin olvidar que las tareas o actividades a realizar deben estar orientadas a detectar los factores antieconómicos que pueden generar ineficiencias.

Por último, hay consenso doctrinario en que se deberá considerar también la eficiencia, que debe ser evaluada en términos monetarios y en términos no monetarios. Es así, que se destaca la necesidad en el establecimiento y utilización de reglas, normas y estándares, propios de un sistema de Información Contable, que sirva a la contabilidad, a la gestión y a la administración pública.

Según Torres Pradas y Pina Martínez<sup>5</sup>: “las diferentes características de las entidades que componen el sector público justifican sus divergencias financieras y contables.” Estos plantean que dependiendo del tipo de categoría de ente público de que se trate, el resultado contable puede ser un buen indicador para determinar su eficiencia interna, considerando en todos los casos, las restricciones que puede imponerles la Administración Central, así como la influencia del impacto social que en algunas entidades adquiere una especial relevancia.

La clasificación implica por un lado aquellas empresas de tipo comercial, industrial, financiero, cuyo fin es la producción de bienes y servicios para su venta en el mercado, y por otro aquellas cuyo fin es prestar servicios a la sociedad a título gratuito o semi-gratuito. Como se puede observar, estos entes con fines sociales deberán valorarse en cuanto a su eficiencia en función de sus logros y de su satisfacción de las necesidades a la colectividad que sirven, por lo que el resultado contable ya no será un buen indicador.

La finalidad descrita hace que los resultados a obtener en el Sector Público, no solo deban estar en función de los productos o servicios finales, sino de otros parámetros específicos que representen en la evaluación final a la ciudadanía objeto. De esta forma, en una situación normal, los principios de eficacia, eficiencia y economía deberán mantener un adecuado nivel de equilibrio.

En tal sentido, se identifica la necesidad que implícitamente se introduce referida a la modernización de los Estados. El fuerte incremento de las restricciones en el manejo de los factores, sumado a la insatisfacción generalizada de la sociedad con relación al manejo de los fondos públicos, han llevado a una parte del sistema legislativo mundial, a diseñar un nuevo modelo de control de la Administración Pública, distinto al existente, cuyas principales características apuntan a la búsqueda de nuevas herramientas, distintas a las usadas anteriormente, con funciones diferentes, emergentes de las nuevas figuras del control (político – interno – externo), con alcances abarcativos de todos los aspectos funcionales: financiero, económico, patrimonial, presupuestario, operativo y cuando corresponda, lo relacionado con el medio ambiente. Esta visión integral de la gestión pública tendrá un alcance de evaluación, verificación y comprobación de la consistencia de los sistemas (contable – control interno – de gestión – legal y normativo) de un ente con un enfoque integrador. Para finalizar, y no de menor importancia deberá comprobarse el cumplimiento de los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia, munidos de los criterios de control que responderán a la normativa contable de carácter nacional e internacional, imponiendo así un modelo de control y auditoría integral e integrado.

---

<sup>5</sup> “Manual de Contabilidad Pública”, 1996, Ediciones Estudios Financieros. España.

Cabe destacar que Torres Pradas y Pina Martínez<sup>6</sup>, exponen la dificultad en la medición de la eficacia, debido principalmente a que los objetivos en las entidades públicas no siempre se han encontrados definidos. Por esto, resulta imprescindible la previa definición de las necesidades a satisfacer para evitar deseconomías.

### **3. La modernización de los Estados**

A la hora de realizar un análisis de la situación internacional, es conveniente tener en cuenta la distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo. En las naciones del llamado primer mundo, la evolución de los gobiernos hacia el mundo digital ha transcurrido de manera consistente; sin embargo, en países con reducidos presupuestos de inversión, y particularmente en Latinoamérica, el proceso se encuentra generalmente atrasado. El cuello de botella que representa el acceso a Internet es uno de los principales obstáculos para el crecimiento de la red y de los negocios vía Internet en América Latina.

La difusión de Internet está obstaculizada, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, a raíz del elevado costo de las telecomunicaciones a raíz de los monopolios existentes.

Tal como lo plantea Roberto de Luca<sup>7</sup>, los objetivos perseguidos por la mayoría de los países al implantar el E – government son:

- ❖ E-democracia: en busca de transparencia y participación.
- ❖ E-government: con facilidad de acceso y menores costos para el ciudadano.
- ❖ La mejorara en la productividad y la desburocratización de la gestión gubernamental.

Prácticamente, la mayoría de los países poseen proyectos de Gobierno Electrónico más o menos avanzados en su concreción. Sin embargo, y como es de esperar, los más avanzados en este tema son los países desarrollados. No obstante esto, varios países en vías de desarrollo han tenido experiencias exitosas en ciertas áreas de aplicación de e- government.

De los proyectos iniciados por distintos países y a raíz de la investigación efectuada para este trabajo, se pueden rescatar una serie de elementos comunes a la mayoría de éstos:

- ❖ Todos ellos tienen como objetivo básico la mejora en la prestación de servicios a la comunidad.
- ❖ La reducción de costos, en la mayoría de los casos es un objetivo secundario.
- ❖ La implementación de estos proyectos en los estados federales es mucho más compleja que en las jurisdicciones de organización política unitaria como son las provincias, los estados dentro de Estados Unidos, los países no federales como Nueva Zelanda, etc.
- ❖ Existe un organismo central que promueve y coordina las distintas actividades asociadas con el Gobierno Electrónico. Este organismo central es también el que establece la estrategia de mediano y largo plazo dentro de la cual se desenvuelven los proyectos particulares.

---

<sup>6</sup> Página 397, Manual de Contabilidad Pública

<sup>7</sup> [http://www.digitalmarketing.com.uy/\\_documentos/tea4.htm](http://www.digitalmarketing.com.uy/_documentos/tea4.htm)

- ❖ Una infraestructura de telecomunicaciones adecuada es un requisito indispensable y su mejoramiento es uno de los primeros proyectos que son abordados en todos los casos observados.
- ❖ Se destinan fondos provistos por la nación o el estado para ayudar a las agencias a adaptar sus sistemas para que puedan utilizar las nuevas tecnologías. El comité o agencia de coordinación del proyecto Gobierno Electrónico, generalmente, es el que dispone de estos fondos, los distribuye y controla su utilización.
- ❖ Se comienza un proceso serio de depuración de bases de datos y consolidación de los mismos. En algunos países el proyecto de Gobierno Electrónico ha incluido el desarrollo de un diccionario de datos de todas las bases existentes entre los residentes en los diversos organismos.

#### ***4. El Estado como usuario modelo y principal***

Los gobiernos deberán dar el ejemplo del uso eficiente y eficaz de las tecnologías de la información aplicándolas en su gestión pública. La colocación en línea de la información pública y la implementación de los teleprocedimientos administrativos, incrementarán considerablemente el valor agregado de la red, lo que a su vez estimulará fuertemente el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación por parte de las empresas y de los ciudadanos.

Al abrir su gestión y quehacer al mundo de las tecnologías de la información, el Estado, principal agente de la vida económica, asume un crucial papel de liderazgo para acelerar este cambio social. La modernización del Estado constituye un requisito imperativo para lograr el desarrollo competitivo del país y una condición fundamental para el bienestar social, especialmente para los sectores de menores ingresos o que viven en regiones y zonas apartadas del país. No obstante, la modernización del Estado no se limita a un problema de tecnología, sino también de gestión. La tecnología apoyando la gestión por sí sola no es aplicable sin un marco jurídico adecuado que dé cabida a su utilización; sin recursos humanos debidamente capacitados; sin contenidos integrados de información que proporcionen un entorno colaborativo entre las entidades públicas; y sin una infraestructura de redes integral que le otorgue coherencia al modelo de un Estado global.

La problemática no es solamente tecnológica sino que radica en cómo usar la tecnología en forma eficiente para mejorar la calidad de vida.

Con el fin de evitar las consecuencias negativas que se pueden derivar de las imposiciones por parte de los gobiernos a los ciudadanos de las nuevas tecnologías de comunicaciones, se pueden adoptar dos alternativas. En primer lugar, mantener paralelamente las formas tradicionales de actuación administrativa. Esta opción presenta menos inconvenientes desde la óptica del pleno respeto a los derechos de los ciudadanos al ser ellos quienes, libremente, deciden el modo de relacionarse con la Administración Pública. Como segunda opción, se podrán adoptar las medidas oportunas para universalizar el acceso. Esta opción ofrece indudables ventajas al unificar el soporte a utilizar y permitir la digitalización de los expedientes, simplificando de manera importante el trabajo administrativo y facilitando el ejercicio de algunos derechos por vía telemática. Conjuntamente, se deberá considerar el pleno ejercicio de los derechos de aquellas personas que, en función de circunstancias muy diversas, carezcan de la posibilidad de entablar relaciones a través de estas herramientas.



Según Julián Valero Torrijos<sup>8</sup>, la posibilidad de entablar relaciones con la Administración Pública a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos también requiere un esfuerzo por parte de la misma tendiente a asegurar la compatibilidad de los instrumentos utilizados por aquella y los empleados por los ciudadanos. Es conveniente tratar de reducir al mínimo los problemas que pudieran derivarse de una excesiva heterogeneidad, pues de otro modo se dificultarían enormemente no sólo las comunicaciones inter administrativas —y, por tanto la eficacia administrativa, sino que, además, recaería en el ciudadano la carga —económica y de aprendizaje— de tener que acudir a diferentes herramientas en función de la Administración Pública con la que pretenda relacionarse.

Así Italo Fernández Origgi<sup>9</sup> plantea que los gobiernos deberán tener en cuenta que aún son escasos los individuos que realizan y están dispuestos a realizar todas sus transacciones on-line. Sin embargo, se estima que la afluencia de usuarios aumentará en tanto se incrementen las medidas de seguridad en la red y que estos se habitúen al nuevo canal de acceso.

### ***5. Reforma y modernización del Estado uruguayo***

En la historia se ha visto cómo los gobiernos progresivamente han evolucionando su estructura aprovechando las nuevas herramientas que han propiciado los inventos y la tecnología. Así, por ejemplo, los caminos romanos habilitaron al imperio a llevar su poderío hasta sus confines, el telégrafo posibilitó el dominio de los imperios europeos sobre sus colonias, y el teléfono y el telex coadyuvaron la consolidación de las economías de mercado y los sistemas constitucionales modernos. Sin embargo, no todo ha evolucionado tan fluidamente hacia la modernización del Estado.

La traba radica en que las instituciones exitosas suelen ser las últimas en cambiar, convirtiéndose así con el correr del tiempo en organizaciones excesivamente grandes, altamente centralizadas, lentas y poco flexibles, derrochadoras e ineficaces. Estos, en esencia, son los síntomas de la problemática de los gobiernos modernos paquidérmicos.

Actualmente, los gobiernos son tachados de ineficientes y es común sentir que el sistema no responde a la realidad, lo que confirma en la ciudadanía un clima de incertidumbre. Con la aparición de la tecnología informática, el modelo del Estado liberal tiende a resquebrajarse y despliega una crisis de conceptos institucionales, organizacionales y relaciones de poder heredados desde tiempos inmemoriales.

Los Estados deberán evolucionar, emprendiendo cambios en la gestión administrativa, tales como descentralizar la autoridad, enfocarse en la calidad y aproximarse a sus clientes brindándoles servicios personalizados, emplazar la sincronización de movimientos por la producción “Justo a Tiempo” (JIT), dotar a los distintos órganos gubernamentales de la visión globalizadora, cambiante y compleja sobre la que está estructurada esta “nueva economía”.

El potencial de reducir costos se deriva de gestionar más eficientemente los procesos internos. Como ejemplo de este potencial se observan modelos de procesos de compras, e-procurement, que han generado ahorros sustanciales y mayores al 20% del costo total de las compras efectuadas a empresas privadas. Como compradores de gran escala, y extrapolando estas proyecciones, varios gobiernos se encuentran

---

<sup>8</sup> Revista Electrónica de Derecho Informático: España: Las Relaciones con la Administración Pública mediante Sistemas Electrónicos, Informáticos y Telemáticos. 07/2000.

<sup>9</sup> Revista Electrónica de Derecho Informático: Perú: El Gobierno en la Era Digital, E-government. 08/2000.

implementando procesos business to business, que no solamente involucran incorporación de tecnología, sino que en muchos casos requieren modificaciones en normas, y en algunos casos en las propias leyes con el fin de adaptar la normativa vigente en materia de compras a las exigencias de Internet. Un ejemplo de este aspecto en Uruguay es el proyecto de Clearinghouse del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que consiste en la construcción de un sitio web para la comercialización de mapas digitalizados del Uruguay desde el cual los usuarios podrán consultar y comprar documentos cartográficos.

Así, según Horacio R. Granero<sup>10</sup>, otra de las razones que ha llevado a los gobiernos a adoptar las nuevas tecnologías de redes para el desarrollo de sus funciones, se encuentra en la capacidad de dichas tecnologías para aumentar la transparencia de los actos y políticas gubernamentales. En la misma línea, Uruguay ha enfrentado durante los últimos años una tarea impostergable de reformar el Estado, no exento de dificultades, puede exhibir hoy logros concretos y resultados tangibles que se presentarán en el próximo capítulo. El principio rector de la Reforma del Estado es: “El Estado se debe al conjunto de la ciudadanía”, esto implica, hacer públicas y transparentes las políticas y programas que se desarrollen, y dar cuenta de sus resultados, lo que constituye un deber inminente de la gestión en la administración de tal cambio.

## **6. Programa de Reforma del Estado Uruguayo**

### **6.1 Etapa Inicial de Reforma 1995-2001**

La Reforma del Estado uruguayo, según el informe presentado por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (en adelante CEPRE), en el período 1995 - 2001 tuvo como objetivo fundamental contribuir a mejorar la competitividad de la economía a través de la elevación de la productividad de la Administración Pública, la profesionalización de los recursos humanos para aumentar la calidad y los procesos de atención al ciudadano, y las transformaciones institucionales en las formas de prestación de los cometidos públicos que redunden en una mayor eficiencia y eficacia en dichos cometidos.

La reformulación de las estructuras organizativas adecuando la organización y las estructuras públicas para el cumplimiento de los cometidos del Estado en congruencia con sus objetivos estratégicos, ha sido la primer meta establecida. La reducción de un número importante de cargos y funciones contratadas excedentes y la supresión de cargos vacantes, así como la reasignación de las economías producidas por la Reforma, utilizando criterios que privilegian la mayor especialización y responsabilidad, ha sido la segunda prioridad. Por otra parte, se ha planteado la contratación con terceros de cometidos públicos sin aumentar los créditos fiscales, a partir de una evaluación de costo. Por último, y no por eso menos importante, se ha planteado la modernización de la gestión pública tradicional hacia una gestión por resultados medibles y evaluables, desarrollando las capacidades gerenciales del sector público y la utilización de la formulación y evaluación del Presupuesto estratégico.

En el mismo sentido, el relevamiento e informatización de una guía de servicios públicos y la implantación de acciones que incrementen la calidad, la racionalización de procesos y el mejoramiento de la atención a los usuarios, unido a la modernización y la profesionalización de la gestión de compras y contrataciones estatales, constituyen vías que encaminan a la Administración Pública a obtener sus objetivos prioritarios.

Asimismo, se plantean metas no prioritarias en esta primer etapa, tales como el mejoramiento de los sistemas de remuneraciones y calificación de los funcionarios públicos, la revisión de las regulaciones

---

<sup>10</sup> DHIAL-Magazine N° 11: Gobierno electrónico y el rol de la universidad. 11/2003

emanadas de la Administración Central y de la estructura de tasas y precios públicos, la reestructura y modernización de la administración de las finanzas públicas y de la administración tributaria y aduanera.

Una vez finalizado este programa, se ha planteado una nueva planificación que aún no ha culminado y que se detalla en la siguiente sección.

## **6.2 Modernización de la Gestión Pública 2001 - Actual**

El objetivo general del programa denominado Modernización de la Gestión Pública consiste en incrementar la calidad y la productividad de la gestión y de los servicios prestados por la Administración Central, incluyendo la disminución de su costo para el sector privado, así como el aumento del bienestar ciudadano.

Asimismo, se han planteado objetivos específicos, que traducen el objetivo general en la aplicación concreta del mismo. Así se ha planteado lograr una gestión recaudatoria más eficiente, optimizando las estructuras de la Administración Central y estableciendo los incentivos apropiados; mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público; reducir el costo de la intervención de la Administración Central sobre el sector privado y el ciudadano; establecer las bases para la modernización de la gestión de los recursos humanos de la Administración Central, y mejorar la transparencia de la intervención de la Administración Central ante el ciudadano y el sector privado.

Con el fin de cumplimentar el programa se han incluido ciertos componentes, tales como mejora de la gestión de los recursos públicos; modernización de la gestión de los ingresos públicos, mediante la mejora de la gestión y la efectividad de la Dirección General Impositiva y de la Dirección Nacional de Aduanas; mejora de la eficiencia del gasto público, implantando el Sistema de Distribución del Gasto; reducción del costo y mayor transparencia de las adquisiciones públicas, implantando el Sistema de Compras Estatales y el Sitio web de Compras y Contrataciones Estatales; enajenación o cambio de destino de bienes inmuebles prescindibles; mejora de la competitividad y por último, reducción de costos para el sector privado a través de la racionalización de regulaciones, precios y tasas, con racionalización de procesos, y mejora de la calidad de los servicios. Igualmente, se pretende optimizar el conjunto de servicios públicos mediante el mejoramiento de su calidad y la reducción de los tiempos para los ciudadanos y empresas, así como la reducción de sus costos.

Además, se plantea el diseño e implantación de un Portal del Gobierno de segunda generación con incorporación de trámites en línea, que posibilita la mejora en la gestión de los recursos humanos en la Administración Central, la implantación de sistemas de información sobre Recursos Humanos, y la modernización de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Cabe destacar que este programa pretende contribuir al desarrollo de la gestión y la contabilidad financiera del sector público, y en esta dirección se está llevando a cabo una serie de estudios tendientes a elaborar un marco conceptual de actualización para la contabilidad pública. El mismo está siendo desarrollado en conjunto con una Comisión creada a tales efectos avalada por el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores de Uruguay.

En el mismo sentido, es relevante contrastar que para un país de las dimensiones de Uruguay, este proyecto de reforma y modernización, debe considerarse como un avance notable para la región.

## **7. Portales del Estado uruguayo**

La presidencia de la Republica cuenta con un portal que contiene una Guía de Orientación al Usuario elaborada por el CEPRE, creado con el objetivo de informar sobre las principales características y requisitos de más de 140 servicios de la Administración Central de uso frecuente por el ciudadano.

En este sentido, en el mes de mayo de 2001 un comité llamado Unión Portal comenzó a trabajar en aras de crear un portal único de gobierno, el que fue inaugurado en noviembre de 2003, siendo la Presidencia de la República, la Administración Nacional de las Telecomunicaciones y el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, los organismos que han realizado el lanzamiento del “Portal del Estado Uruguayo”, [www.uruguay.gub.uy](http://www.uruguay.gub.uy).

Este portal persigue ofrecer a los ciudadanos y empresas una puerta de acceso única, en Internet, que facilite toda la información, servicios y trámites del Estado Uruguayo. Los objetivos son la modernización del Estado, el aumento de la eficiencia de la gestión pública, la mejora en la atención a la ciudadanía, reduciendo costos e incrementando la transparencia en la gestión gubernamental.

Cabe destacar, que uno de los puntos más importantes a tener en cuenta al implementar las reformas en la administración es la participación de todos los niveles, no solo el técnico, ya que es importante la experiencia de los funcionarios que día a día han realizado los procedimientos. La implantación de tal sistema no es una cuestión solamente técnica, sino que tiene vinculaciones con el modo de ser y las costumbres de las personas y las instituciones. Según Juan Carlos Mussio, referente técnico principal del gobierno en lo que a informática se refiere: “Hay mucha información online pero no trámites, porque todavía tenemos el problema de cómo identificar al usuario. Todavía no hay una cultura de identificación vía correo electrónico, con firma digital”.

## **8. Caso: C.E.P.R.E**

Así como se ha planteado en la introducción de este trabajo, se presenta el caso identificado concretamente con el CEPRE. En este marco, se describirán los principales resultados alcanzados por la reforma, planteándose los logros en términos de objetivos cumplidos.

Como se ha planteado, el CEPRE ubicado en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), es la Unidad Ejecutora responsable de llevar adelante la reforma del Estado en todos los ámbitos involucrados.

Así, se han desarrollado más de tres mil productos en los Programas de Reforma del Estado y de Modernización de la Gestión Pública. Entre ellos, hay que destacar la Reformulación de estructuras organizativas de los Incisos y Unidades Ejecutoras del Presupuesto Nacional. Cabe destacar también, el Presupuesto Nacional por Resultados 2000-2004, que ha implicado la formulación presupuestaria quinquenal elaborada sobre la base de los Planes Estratégicos de Gestión de las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional, los que contienen la definición de los Productos y Objetivos Estratégicos, así como la vinculación con los Planes Anuales de Gestión, identificando las Metas que posibilitan el logro de los Objetivos Estratégicos y su vigencia.

Por otra parte, se ha desarrollado la Guía de orientación al usuario, que informa sobre las principales características y requisitos del conjunto de servicios de la Administración Central, utilizados frecuentemente por el público. En la misma línea, se han desarrollado los Manuales e Instructivos de los Sistemas desarrollados por el CEPRE.

Asimismo, se destaca el inventario de los Servicios Públicos realizado en 445 servicios públicos, clasificados por Organismo y por tipo de servicio, elaborado por el Programa de Mejora de Atención al Usuario. Así, con el objetivo de brindar información acerca de las adquisiciones del Estado buscando mejorar la transparencia del proceso, se ha implementado el acceso al sitio web de publicaciones de Compras Estatales desarrollado en este proyecto.

Por último, y no de menor importancia, se brinda el acceso a la Base de Datos de las Regulaciones de la Administración Central relevada por los programas, con búsqueda por palabra contenida en el título de la regulación a buscar, desplegando información sobre marco normativo, organismo responsable, tipo de regulación y fundamento económico. De la misma forma, se brinda también el acceso a la Base de Datos de los Precios y Tasas de la Administración Central relevada por los programas, con búsqueda por palabra contenida en el título del precio y tasa a buscar, desplegando información sobre marco normativo, organismo recaudador y destino de la recaudación.

En virtud de ello, el CEPRE ha cumplido con el desarrollo de un Sistema Distributivo del Gasto, que logra concentrar entre 80 y 90% del costo administrativo del Estado. Bajo esta línea de trabajo, es destacable, la relevancia del inventario realizado en los Servicios Públicos, ya que anteriormente no se contaba con la información, por lo que no se utilizaba ningún método para costear la pérdida de valor en los recursos involucrados.

Conjuntamente, se destacan los actuales “Informes de Distribución del Gasto, Retribuciones y RRHH por Centro de Actividad”, que enseñan un notable avance en la información presentada por el Estado. Por lo tanto, con el fin de observar esta característica, se ha elegido en el Inciso “Ministerio de Economía y Finanzas”, la Unidad Ejecutora “Dirección General de Impositiva”.

En una primer instancia, se observa la identificación de los llamados “Centros de Actividad por Unidad Ejecutora”, lo que posibilitará la distribución del gasto a cada centro relevado (Cuadro 1). Al mismo tiempo, se han clasificado los gastos, según sean de Personal, de Funcionamiento o de Inversión. Esta apertura, revela que más del 85% del gasto asociado al Inciso DGI, corresponde al recurso Personal (Cuadro 2). En la misma línea, se ha planteado el desarrollo del total de recursos consumidos por Área Funcional de Actividad (Cuadro 3).

## Sistema de Distribución del Gasto

Inciso 05: Ministerio de Economía y Finanzas  
Unidad Ejecutora 005: Dirección General Impositiva

### INFORME DE GASTO EJECUTADO EN EL AÑO 2004

#### UE 005: Dirección General Impositiva

Datos al: 30/06/2004

Período: Trimestres I y II

Datos en: Miles de Pesos corrientes  
Porcentajes

#### 1.- Centros de Actividad de la Unidad Ejecutora

5.5.1 - Apoyo Técnico Administrativo
5.5.2 - Asesoría Económica
5.5.3 - Asesoría en Planificación Organización y Control
5.5.4 - Asesoría Tributaria
5.5.5 - Dirección General
5.5.6 - División Recaudación
5.5.7 - División Fiscalización
5.5.8 - División Administración
5.5.9 - División Técnico Fiscal
5.5.10 - División Informática
5.5.11 - División Interior

#### 2.- Gasto trimestral por tipo de gasto

	Personal		Funcionamiento		Inversión		Total	
Trimestre I	83.966	47,0%	6.919	22,9%	0	0,0%	90.885	43,4%
Trimestre II	94.723	53,0%	23.249	77,1%	352	100,0%	118.324	56,6%
Trimestre III	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Trimestre IV	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>Totales</b>	<b>178.689</b>	<b>100,0%</b>	<b>30.168</b>	<b>100,0%</b>	<b>352</b>	<b>100,0%</b>	<b>209.209</b>	<b>100,0%</b>
<b>% del total</b>	<b>85,4%</b>		<b>14,4%</b>		<b>0,2%</b>		<b>100,0%</b>	

#### 3.- Gasto total por Area Funcional

	Monto	Porcentaje
Dirección	3.815	1,8%
Asesoría	5.206	2,5%
Areas Sustantivas	148.811	71,1%
Areas de Apoyo	48.052	23,0%
Inversiones y Transferencias	342	0,2%
Otras	2.984	1,4%
<b>Gasto Total</b>	<b>209.209</b>	<b>100,0%</b>

En una segunda instancia, se ha considerado relevante desarrollar el Gasto Total por Centro de Actividad (Cuadro 4), identificando así el consumo de recursos por cada centro, posibilitando el análisis de gestión en las Unidades Ejecutoras.

Por último, dada la relevancia cuantitativa del recurso Personal, se presentan los Gastos de Personal por Centro de Actividad (Cuadro 5), unido a la apertura del Gasto de Funcionamiento por Centro de Actividad (Cuadro 6).

4.- Gasto total por Centro de Actividad

Centros de Actividad	Total	%
5.5.1 - Apoyo Técnico Administrativo	1.060	0,5%
5.5.2 - Asesoría Económica	848	0,4%
5.5.3 - Asesoría en Planificación Organización y Control	1.851	0,9%
5.5.4 - Asesoría Tributaria	1.447	0,7%
5.5.5 - Dirección General	3.815	1,8%
5.5.6 - División Recaudación	33.715	16,1%
5.5.7 - División Fiscalización	45.422	21,7%
5.5.8 - División Administración	30.966	14,8%
5.5.9 - División Técnico Fiscal	13.446	6,4%
5.5.10 - División Informática	10.843	5,2%
5.5.11 - División Interior	62.470	29,9%
5.5.99 - Otros Gastos	1.304	0,6%
5.5.990 - Funcionarios en comision saliente	1.651	0,8%
5.5.991 - Ex-Funcionarios	0	0,0%
5.5.992 - Excedentarios	28	0,0%
5.5.993 - Inversiones y Transferencias fuera de la UE	342	0,2%
	209.209	100,0%

5.- Gasto de Personal por Centro de Actividad

Centros de Actividad	T I	T II	T III	T IV	Total
5.5.1 - Apoyo Técnico Administrativo	434	503	0	0	937
5.5.2 - Asesoría Económica	361	426	0	0	787
5.5.3 - Asesoría en Planificación Organización y Control	824	922	0	0	1.747
5.5.4 - Asesoría Tributaria	630	760	0	0	1.389
5.5.5 - Dirección General	469	548	0	0	1.017
5.5.6 - División Recaudación	13.199	15.053	0	0	28.251
5.5.7 - División Fiscalización	19.453	21.775	0	0	41.229
5.5.8 - División Administración	12.153	13.688	0	0	25.841
5.5.9 - División Técnico Fiscal	5.633	6.574	0	0	12.207
5.5.10 - División Informática	3.359	3.896	0	0	7.255
5.5.11 - División Interior	25.926	28.851	0	0	54.777
5.5.99 - Otros Gastos	391	840	0	0	1.231
5.5.990 - Funcionarios en comision saliente	924	726	0	0	1.651
5.5.991 - Ex-Funcionarios	0	0	0	0	0
5.5.992 - Excedentarios	10	18	0	0	28
5.5.993 - Inversiones y Transferencias fuera de la UE	199	143	0	0	342
	83.966	94.723	0	0	178.689

6.- Gasto de Funcionamiento por Centro de Actividad

Centros de Actividad	T I	T II	T III	T IV	Total
5.5.1 - Apoyo Técnico Administrativo	18	105	0	0	122
5.5.2 - Asesoría Económica	10	51	0	0	61
5.5.3 - Asesoría en Planificación Organización y Control	21	83	0	0	104
5.5.4 - Asesoría Tributaria	16	41	0	0	57
5.5.5 - Dirección General	403	2.386	0	0	2.789
5.5.6 - División Recaudación	782	4.380	0	0	5.162
5.5.7 - División Fiscalización	1.080	3.105	0	0	4.186
5.5.8 - División Administración	1.057	4.063	0	0	5.120
5.5.9 - División Técnico Fiscal	422	814	0	0	1.236
5.5.10 - División Informática	502	3.073	0	0	3.575
5.5.11 - División Interior	2.578	5.104	0	0	7.682
5.5.99 - Otros Gastos	29	44	0	0	73
5.5.990 - Funcionarios en comision saliente	0	0	0	0	0
5.5.991 - Ex-Funcionarios	0	0	0	0	0
5.5.992 - Excedentarios	0	0	0	0	0
5.5.993 - Inversiones y Transferencias fuera de la UE	0	0	0	0	0
	6.919	23.249	0	0	30.168

A modo de ejemplo solamente, ya que el análisis global escapa al alcance de este trabajo, se identificaron dentro de los gastos de funcionamiento, altos costos por el concepto “teléfonos”. Esto dio lugar a una investigación donde se pudo constatar que fundamentalmente correspondía a las comunicaciones con las oficinas del interior del país. En efecto, la descentralización de DGI por Departamento, conlleva una red de comunicación (frame-relay, líneas dedicados, etc.) de muy alto costo en relación a la recaudación

fiscal de cada uno de ellos. Así, se ha puesto en tela de juicio, si resulta válido tener 18 dependencias (una por cada Departamento) en el interior del país.

Concomitantemente, con el fin de darle curso al plan estratégico y en el plan de capacitación sobre las técnicas y herramientas preparadas a los efectos de la gestión eficiente, se ha realizado la disertación sobre el “Modelo Integral de Gestión para la Administración Tributaria” para personal gerencial y técnico de la DGI. En virtud de ello, se ha presentado el Modelo Integral de Gestión, su adaptación a la realidad nacional y las etapas de su implementación. El Proyecto de Modernización de la DGI, que se encuentra en marcha, busca consolidar el cambio organizacional y el fortalecimiento institucional del principal ente recaudador del país. La implementación de este proyecto ha de permitir no solo incrementar la recaudación en el corto plazo, sino también construir una sólida Administración Tributaria para obtener, en los próximos años, mayores recursos para el Estado aportados por todos los obligados pero con una menor carga impositiva a nivel individual. En este cambio cobra fundamental importancia la implementación de un modelo integral de gestión que involucra una reingeniería de procesos y procedimientos con enfoque de calidad y su informatización en un sistema integrado de software.

Dado el ambicioso alcance de este proyecto, el CEPRE propone implementar una adecuada estructura institucional, mediante la creación de una Entidad Gestora y el nombramiento de un Director del Proyecto, a efectos de garantizar la buena ejecución en términos de eficacia, eficiencia, transparencia, sostenibilidad, participación y buen uso de los recursos asignados.

## **9. Conclusiones**

Las pautas para el desarrollo de los modelos contables y de gestión en la administración pública están dadas por el entorno mundial y los requerimientos para que el control en los entes sea eficaz y eficiente, tal como se aboga en la doctrina contable.

Así la contabilidad pública debe servir a los objetivos estratégicos que los entes estatales se planteen, pero lamentablemente la gestión, muchas veces se reduce a un simple control presupuestario, con un horizonte temporal limitado que ha llevado a la pérdida de credibilidad de la herramienta presupuestaria.

En el mismo orden, se ha planteado el objetivo del sector público, como aquel que debe dar satisfacción al abanico de necesidades sociales en permanente expansión, lo que ha exigido una gestión más rigurosa de los recursos públicos, recursos cada vez más limitados, imponiendo así la gestión eficaz y eficiente.

Para el caso abordado, en el marco de la reforma del Estado uruguayo, se ha pretendido demostrar la necesidad de información objetiva que permita adoptar decisiones adecuadas y oportunas, afirmando en este sentido la necesidad de información detallada y adaptada a las características de las entidades, sustentadas en el conocimiento de las actividades, así como de los proyectos organizacionales en forma pormenorizada.

El sistema legislativo mundial, como ya se ha presentado en el desarrollo de este trabajo, ha recogido la necesidad de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los recursos públicos. Con esta perspectiva, los resultados a obtener en el sector público, no solo deben estar en función de los productos o servicios finales, sino de otros parámetros específicos que representen la satisfacción de las necesidades de la población, siendo esto un límite a la materialización de la gestión en los sistemas de información contable.



Es importante destacar, que no es posible dissociar cualquier intento de reforma y de modernización estatal de la realidad que la enmarca, ya que los recursos son insuficientes teniendo esto un efecto represor. Así, en el caso uruguayo, la reforma estatal ha llegado casi veinte años después de los primeros avances en tal sentido en el viejo mundo. Asimismo, aunque aún no se ha completado el programa -que ha llevado en curso casi diez años- es posible destacar los importantes avances que ha logrado la Administración Pública.

Obviamente, aún queda mucho camino por recorrer, ya que la materialización de los principios rectores necesita una mayor convergencia y armonía. Sin embargo, la línea tomada por el Estado uruguayo presagia, al menos, un camino prometedor.

## **10. Bibliografía**

- Cámara de comercio, E-government-Prototipo de un sistema de información en línea para la, trabajo de investigación que se puede encontrar en <http://atenea.udistrital.edu.co/egresados/xsepulveda/temas/e.html>
- Documento No.15 AECA, Contabilidad de Gestión en las Entidades Públicas, 2001. España.
- Documento No.16 AECA, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, 2001. España.
- E-government-Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Económicas Seminario: Diseño de organizaciones exitosas en el escenario de la Nueva Economía, extraído de la siguiente dirección: [www.econounlp.edu.ar/seminarios/orgexitosas/investigaciones.html](http://www.econounlp.edu.ar/seminarios/orgexitosas/investigaciones.html)
- Fernando Sánchez-Mayoral, Manual de Contabilidad Pública, Editorial Tébar Flores, 1997. España.
- Guillermo Augusto Perez Merayo, Revista Electrónica de Derecho Informatico: La Informática y la Política. “Hacia un Gobierno en Red”, extraída de la siguiente dirección: [http://vlex.com/redi/No.\\_19\\_-\\_Febrero\\_del\\_2000/8](http://vlex.com/redi/No._19_-_Febrero_del_2000/8)
- Horacio Cassinelli Muñoz, Derecho Público, Fundación de Cultura Universitaria, 2002. Uruguay.
- Horacio R. Granero, DHIAL-Magazine N° 11: Gobierno electrónico y el rol de la universidad, extraída en la siguiente dirección: [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial11/dhial11\\_03.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial11/dhial11_03.htm)
- Italo Fernández Origgí, Revista Electrónica de Derecho Informatico: Perú: El Gobierno en la Era Digital, E-government, extraída de la siguiente dirección: [http://vlex.com/redi/No.\\_25\\_-\\_Agosto\\_del\\_2000/5](http://vlex.com/redi/No._25_-_Agosto_del_2000/5)
- Julián Valero Torrijos, Revista Electrónica de Derecho Informatico: España: Las Relaciones con la Administración Pública mediante Sistemas Electrónicos, Informáticos y Telemáticos. A disposición en la siguiente dirección: [http://vlex.com/redi/No.\\_24\\_-\\_Julio\\_del\\_2000/19](http://vlex.com/redi/No._24_-_Julio_del_2000/19)
- Lourdes Torres Prada – Vicente Pina Martínez, Manual de Contabilidad Pública, Editorial Estudios Financieros, 1996. España.
- Norberto Rodríguez, Jornadas de Actualización Doctrinarias, Tributarias y Cuentas en República Argentina. 1998. Argentina.
- Norberto Rodríguez, Los principios de eficacia, eficiencia y economía en el modelo de control de la Hacienda Publica, 1996. Argentina.
- Página oficial Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado: [www.cepre.gub.uy](http://www.cepre.gub.uy)
- Página oficial Dirección General Impositiva, Uruguay: [www.dgi.gub.uy](http://www.dgi.gub.uy)
- Página oficial Portal uruguayo: [www.uruguay.gub.uy](http://www.uruguay.gub.uy)
- Revista IN N° 63-Agosto 2001. Tramites on-line. Primeros pasos hacia el Estado electrónico.
- Roberto de Luca, E-government, artículo extraído de la siguiente dirección: [http://www.digitalmarketing.com.uy/\\_documentos/tea4.htm](http://www.digitalmarketing.com.uy/_documentos/tea4.htm)