

AGENDA MONTEVIDEO

Las propuestas del Partido Independiente

I.- INTRODUCCIÓN

Desde la reinstauración democrática han pasado treinta años. Casi sin darnos cuenta, la lógica del mercado, la desidia y el dejar hacer, han ganado terreno. Sin un plan estratégico que aborde la gestión desde una perspectiva integral, el espacio de la gestión pública se reduce. La consecuencia es que los beneficios se privatizan y las pérdidas se socializan.

En esa lógica perversa de la vieja izquierda, la planificación de la gestión, la rigurosidad profesional en la toma de decisiones, son sustituidas por la visión del partidismo extremo. No importa a quien asignamos tal función, no importa su formación profesional o su idoneidad gestada a partir del conocimiento. Prevalece la visión de la Intendencia como un “botín de guerra”. Los vencedores se reparten los cargos en base a la cuota que en función de los votos le corresponde a cada sector. A tantos votos le corresponden tantos cargos. Y a la hora de asignar esos cargos, la militancia y la adhesión a la causa están por encima de cualquier valoración de la profesionalidad necesaria para cualquier gestión.

El PI representa otra visión de izquierdas. Desde nuestra visión para avanzar hacia una sociedad integrada, sin fragmentación urbanística y social, se requiere “poner toda la carne en el asador”. La conformación del equipo de gobierno, esto es la elección de los directores de las distintas áreas de gestión, debe ser confiada a los mejores, a los hombres y mujeres con formación profesional o idoneidad reconocidas, que sin importar su pertenencia político partidaria, aportan su conocimiento para mejorar la calidad de vida de todos y todas.

De acuerdo a esta visión, el personal de dirección del gobierno departamental se nutre, en primer lugar, de los propios funcionarios de carrera de la Intendencia, postergados siempre, que cumplen a cabalidad su función asumiendo el compromiso de darle a la ciudadanía, lo mejor de sí mismos. Otra fuente de recursos humanos también postergados por las últimas administraciones frenteamplistas, son los excelentes profesionales formados en las Universidades pública y privadas, que al carecer de espacios de gestión atractivos en el área de lo público, son captados permanentemente por el sector privado. Solo un partido sin ataduras puede profesionalizar la gestión de gobierno.

Las ciudades que son ejemplo de gestión a escala mundial, se guían por un plan estratégico que proyecta su desarrollo a treinta años como mínimo con una permanente

evaluación de los resultados que constituyen el insumo necesario para adoptar los correctivos que minimicen los desvíos respecto al plan de largo plazo. Nada más lejos de lo que ha sido, particularmente, la gestión de Montevideo, en estos últimos quince años, donde la improvisación y la falta de profesionalismo, han quedado plenamente evidenciados.

Durante estos últimos treinta años se ha consolidado la fragmentación urbana y social. Las zonas de la ciudad donde viven las personas de mayores ingresos apelan a la seguridad privada. Las rejas y las cercas eléctricas pasan a formar parte del paisaje urbano. Cada día nos acostumbramos peligrosamente a que haya barrios donde la policía no se atreve a ingresar. La seguridad de los ciudadanos está amenazada.

II.- UNA CIUDAD SOSTENIBLE

El medio ambiente es la prioridad de nuestro planeta. El calentamiento global¹ está encima de la mesa. Y por cierto, las ciudades tienen mucho que ver con este problema. Para que el desarrollo sea sostenible es necesario que sea *capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones*. Recogiendo esta definición, así como interesantes aportes que se han realizado para contribuir a definir el alcance de este concepto, concluimos que una ciudad sostenible es:

- **Una ciudad justa**, donde la justicia, los alimentos, la vivienda, la educación, la sanidad y las posibilidades se distribuyan debidamente y donde todos sus habitantes se sientan partícipes de su gobierno;
- **Una ciudad bella y atractiva**, donde el arte, la arquitectura y el paisaje fomenten la imaginación y remuevan el espíritu;
- **Una ciudad creativa**, donde la amplitud de miras y la experimentación movilicen todo el potencial de sus recursos humanos y permita una más rápida capacidad de respuesta ante los cambios;
- **Una ciudad ecológica**, que minimice su impacto sobre el medio ambiente, donde la relación entre espacio construido y paisaje sea equilibrada y donde las infraestructuras utilicen los recursos de manera segura y eficiente;
- **Una ciudad que favorezca el contacto**, donde el espacio público estimule la vida comunitaria y la movilidad de sus habitantes y donde la información se intercambie tanto de manera personal como informativa;
- **Una ciudad compacta y policéntrica**, que proteja el campo de alrededor, centre e integre a la comunidad en el seno de vecindarios y optimice su proximidad;
- **Una ciudad diversa**, en la cual el grado de diversidad de actividades, anime, inspire y promueva una comunidad humana vital y dinámica.²

¹ Se denomina cambio climático a la variación global del clima de la Tierra debido a causas naturales, pero principalmente a la acción humana, que se traduce en quema de combustibles fósiles, pérdida de bosques y otras actividades producidas en el ámbito industrial, agrícola y transporte, entre otros, como consecuencia de una retención del calor del Sol en la atmósfera. Esta última característica es conocida como "efecto de invernadero". Entre los gases que producen dicho efecto se encuentran el dióxido de carbono, el óxido nitroso y el metano. (Extraído de la página web de CEPAL).

Montevideo está lejos de cumplir cabalmente con estos objetivos. Es una ciudad fragmentada socialmente, que carece de imaginación en las políticas públicas inherentes a la promoción del arte y el mantenimiento de sus edificios más emblemáticos y que no promueve la creatividad.

En el mundo, especialistas como Wilfred Beckerman han advertido que en las ciudades contemporáneas, pero muy especialmente en la de los países en desarrollo *“el crecimiento económico trae consigo nuevas formas de contaminación, especialmente aquellas asociadas con el automóvil, con la congestión urbana y con la eliminación de basuras.”*

En el Uruguay, según datos del PNUD, *“el 94% de las emisiones de dióxido de carbono provienen de la energía, y el transporte es el principal contribuyente por la combustión de gasoil, fuel oil, gasolinas y naftas. El 6% restante corresponde a actividades industriales.”*

Ante esos datos de la realidad, la tarea parece inmensa. Pero sin perjuicio de otras medidas, es preciso comenzar poniendo el **foco en los controles ambientales, en el grave problema de la recolección de residuos domiciliarios e industriales, y en la formalización de los recolectores y clasificadores informales.**

Al margen del sustancial avance en el saneamiento de la ciudad (única política amigable con el entorno ambiental), el impacto negativo sobre el medio ambiente se ha acrecentado durante estos años, especialmente por la situación de limpieza de la ciudad, el vertido final de los residuos a cielo abierto, la degradación permanente de los cursos de agua y la mayor contaminación del aire que respiramos como consecuencia de las emisiones derivadas del mayor tráfico.

Montevideo es una ciudad con notorios problemas de convivencia. No solo están presentes en el tráfico diario, en los múltiples accidentes de tránsito causantes de muertes (especialmente de jóvenes) e invalidez de carácter permanente como consecuencia del incumplimiento de las normas que lo regulan, sino también en el apropiación de los espacios públicos para fines privados, en la invasión deliberada del espacio que nos pertenece a todos.

Por otra parte, la conectividad y movilidad interna de la ciudad, a través del transporte público, responde a un modelo profundamente ineficiente e ineficaz, o sea es caro (a pesar del subsidio del gasoil) y de mala calidad. Es parte de un *statu quo* que a pesar de sus notorias deficiencias, solo ha sido abordado en forma parcial.

La conectividad y movilidad desde el área que circunda a Montevideo (Ciudad de la Costa, Las Piedras, La Paz, Ciudad del Plata, etc.) es aún peor. El modelo imperante estimula el uso del automóvil, con bajísima ocupación (algo superior a una persona por

² Extraído de “Ciudades para un pequeño planeta” de Richard Rogers.

vehículo), que ingresan en horas de la mañana y se retiran una vez culminada la jornada laboral, generando una saturación de tráfico en esas horas pico. Con este modelo, las emisiones de gases contaminantes tienen un crecimiento exponencial. Obviamente, el transporte público solo es alternativa de uso para aquellos que carecen de un vehículo propio.

II.1.- Una ciudad limpia

II.1.1.- Gestión de Residuos Sólidos Urbanos

La gestión integral de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) refiere a los planes, programas y acciones desarrolladas para controlar la generación, el almacenamiento, la recolección, la transferencia, el transporte, el tratamiento y la disposición final, incluyendo el seguimiento administrativo, de forma tal que se minimicen los riesgos para la salud pública y la protección del ambiente.

En Montevideo hay servicios orientados a gestionar los RSU, pero carece de un abordaje integral para su gestión. Abordar integralmente la gestión de RSU implica considerar como un hecho relevante que algunos sectores de la población que viven en condiciones de pobreza han desarrollado una estrategia de sobrevivencia basada en la recolección y clasificación de residuos reciclables.

Por ende, cualquier abordaje que quiera desarrollar una gestión integral de RSU, que una solución definitiva a los problemas de limpieza de Montevideo, debe incorporar el más grave problema social presente en la ciudad, desde hace más de treinta años: la recolección y clasificación informal de residuos.

Al comienzo de la reinstauración democrática, la Intendencia de Montevideo, a cuyo frente estaba entonces el Dr. Aquiles Lanza, recibió el apoyo del Banco Mundial, para analizar diversos de la problemática de la ciudad. Uno de los temas abordados era la limpieza de la ciudad. El informe del Banco Mundial a este respecto recomendaba que, dada la naturaleza del problema, era necesario abordarlo globalmente, incorporando la visión social que el mismo contenía. En tal sentido, ponía como ejemplo exitoso la gestión desarrollada por la ciudad de Manizales en Colombia, que abordó el problema desde la perspectiva social, formalizando la actividad de los recolectores y clasificadores informales de residuos.

Formalización de la clasificación de residuos

El PI propone crear las condiciones de infraestructura necesaria –terreno, construcciones, equipos, etc.-, que permitan dignificar el trabajo de este grupo social y desarrollarlo en condiciones sanitarias adecuadas, cumpliendo con las leyes laborales vigentes en el país. La incorporación a la economía formal de esta actividad entraña beneficios económicos y sociales, al tiempo que permite desarrollar políticas focalizadas de carácter educativo, cultural y de salud, revirtiendo las expectativas

actuales a la que se ve notoriamente expuesto este grupo humano, permitiendo encarar programas de movilidad social que reviertan la marginación social.

La respuesta al problema social supone una solución a uno de los factores que mayormente influyen en que Montevideo sea una ciudad sucia. Los recolectores informales distorsionan el sistema de recolección, creando focos de insalubridad y contaminación, degradando el paisaje urbano, los cursos de agua y los espacios públicos.

El PI propone implementar en paralelo un ***Programa de Reinserción Laboral*** en sectores con capacidad de incorporar trabajadores con mayor facilidad y celeridad: construcción, mantenimiento y limpieza de áreas públicas, actividades rurales en áreas metropolitanas o del interior, etc. El programa debe incluir acciones de relevamiento, promoción social, capacitación laboral y vinculación con el mercado de trabajo, y su gestión integral debe estar coordinada con los organismos correspondientes del gobierno nacional en especial, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) e Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

El PI propone implementar un ***Programa de Clasificación Domiciliaria de Residuos*** mediante una campaña publicitaria tendiente a promover que los hogares montevideanos contribuyan solidariamente, procediendo en sus propios domicilios a clasificar en bolsas biodegradables de distinto color, de acuerdo a convenciones internacionales, bolsa de color amarillo para los desechos reciclables, de color verde para la basura biodegradable, de color negro para los desechos no reciclables y de color rojo para los desechos peligrosos, que luego deberán ser volcados en los contenedores diferenciados por colores. Se estima que este programa puede generar ingresos adicionales por un monto superior a USD 10 millones anuales por concepto de venta del material reciclable el cual sería destinado a solventar los costos de la formalización de la clasificación de residuos, a las bonificaciones previstas y a subsidiar el programa de reinserción laboral de recolectores informales.

Recuperación de los cursos de agua

Estudios realizados en la IMM durante el período 1998-2003, permitieron evaluar y caracterizar el estado de calidad de las aguas de los principales cursos del departamento de Montevideo. Tales estudios condujeron a la conclusión de que aproximadamente el 50% de la carga contaminante provenía de la clasificación informal de residuos realizada por más de 15.000 familias de hurgadores, en tanto alrededor del 30% restante provenía de inadecuadas formas de saneamiento (mayoritariamente en asentamientos y áreas carenciadas). El resto de las cargas provenían de industrias y otros orígenes.

Similares consideraciones, aunque de menor escala, pueden hacerse en cuanto a afectaciones de cursos de agua y áreas de suelo circundantes, en sectores urbanos con

ocupaciones informales, o aún formales pero sin infraestructura adecuada de saneamiento, en muchos centros poblados del interior del país. De todos modos, por su cantidad y concentración, es mucho más grave la problemática de Montevideo donde áreas contiguas a arroyos Miguelete, Pantanoso, Casabó, Chacarita, etc.

El PI propone un ***Programa de saneamiento y cuerpos de agua descontaminados***, cuyo objetivo estratégico será la recuperación de los cursos de agua, mediante el dragado de los mismos. En tal sentido, se deben completar las etapas de Plan Director IV para recuperación total de la calidad de agua de los arroyos Miguelete, Pantanoso, Manga, Malvín, Carrasco y de la Bahía de Montevideo, alineando acciones de saneamiento con la imprescindible erradicación de la colecta y clasificación informal de residuos sólidos, responsable al día de hoy de más del 70 % de la carga contaminante a cursos de agua. Paralelamente, se desarrollarán **acciones de limpieza de cauces de cursos de agua y de los centros informales de clasificación y descarga** y se coordinarán acciones con el sistema formal de colecta de residuos tradicional a mantenerse, principalmente para la recolección de basura orgánica.

El PI propone implementar un ***Programa de reubicación de todos los asentamientos precarios existentes en la ribera de los cursos de agua***. En tal sentido, proponemos utilizar la modalidad de construcción/regularización tipo “MEVIR”: formación de grupos humanos homogéneos, afinidad y propósito común; conformación de equipo de trabajo con arquitecto director de obra, capataz idóneo y oficial cada 10 casas, asistente social y comisión de apoyo; prestación de 90 horas semanales por núcleo familiar; sorteo de viviendas entre participantes 15 días antes de la entrega de llaves; compromiso de pago de cuotas de viviendas y servicios; programa simultáneo de capacitación y reinserción laboral y social, utilizando técnicas de promoción social; etc.

El financiamiento mediante fondos del PNV-MVOTMA-BID para los núcleos familiares con ingresos inferiores a tres salarios mínimos nacionales, en las siguientes condiciones: financiamiento a largo plazo, bajas tasas de interés, subsidio parcial, etc.

El programa prevé que para algunos casos, una remuneración o préstamo transitorio por núcleo familiar trabajador (del orden de hasta U\$S 100 por mes y por núcleo), cuyo pago estará condicionado al cumplimiento de las obligaciones laborales del núcleo, a los efectos de estimular la adhesión al sistema y asegurar condiciones mínimas de sustentabilidad familiar durante el período de trabajo.

El PI propone ***recuperar las áreas marginales ocupadas por viviendas precarias, destinándolas a parques lineales***, instalaciones deportivas (canchas de baby fútbol, fútbol, etc.), centros educativos y de capacitación, etc.

Todo el programa se instrumentará y ejecutará con fuerte coordinación con instituciones de apoyo social: clubes barriales, instituciones benéficas (religiosas, comunitarias, deportivas, culturales, sociales), etc.

Limpieza de calles y veredas

El PI propone desarrollar un *Programa integral de limpieza de calles y veredas* a través de un conjunto de acciones: barrido manual, barrido manual mecanizado, barrido mecanizado, baldeo mecanizado y a alta presión, y fregado de peatonales; que se complementa con los programas de recolección de residuos domiciliarios existentes. Este programa tiene un componente de participación ciudadana a través del involucramiento de los vecinos en el barrido de sus veredas.

Disposición Final de Residuos

El PI cree fuertemente en el compromiso de las familias con un programa de clasificación domiciliar de residuos. Sin embargo, resulta imposible evitar que haya basura mezclada por lo que parte de los residuos con valor potencial no puedan ser reciclados. En tales casos, como parte de una gestión de RSU surgen las alternativas de **tratamiento**. El objetivo de esta etapa es transformar el residuo para obtener algún grado de aprovechamiento de los mismos.

El **compostaje** *“es un proceso de descomposición aerobia microbacteriana de materiales orgánicos hasta alcanzar la estabilidad. El compost resultante, es un producto estabilizado y sanitizado, de alto contenido de sustancias húmicas que puede aplicarse al suelo para mejorar sus características, sin causar daños al medio ambiente. Contiene importantes contenidos de materia orgánica y nutrientes fundamentales para las plantas.”*³

La **valorización energética de residuos** se realiza mediante procesos de combustión controlada o incineración para obtener energía térmica. Con la tecnología adecuada, estos sistemas son muy respetuosos del medio ambiente, evita la formación de nuevos vertederos y se minimiza la producción de emisiones. La aptitud de los RSU para ser incinerados depende de sus características y composición.

No obstante, aún después de las alternativas de tratamiento subsistirán residuos que deberemos en confinar en forma segura. Es esta última etapa la que se conoce como disposición final y la técnica más adecuada para manejar esos residuos es el **relleno sanitario**, en la medida que no causa perjuicios para la salud y el ambiente. *“Este método, requiere la utilización de principios de ingeniería para confinar los residuos en la menor superficie posible, reduciendo su volumen al mínimo. Los residuos depositados son cubiertos con una capa de suelo, a modo de cobertura intermedia, con la frecuencia adecuada según el caudal de ingreso de residuos, con el fin de evitar la proliferación de olores y el desarrollo de cualquier tipo de vectores”*.⁴ Lamentablemente, en Montevideo, al igual que en el resto del país, con excepción del departamento de Rivera, la basura se sigue volcando a cielo abierto con las consecuencias que ello tiene para la salud y el ambiente.

³ Definición extraída de la página web de CEMPRE (Compromiso Empresarial para el Reciclaje).

⁴ Definición aportada por la Asociación Americana de Ingeniería Civil.

El PI propone *implementar un sistema de disposición final de residuos implementando el relleno sanitario*, como método de contención o de encapsulamiento de la basura que no tiene valor de reutilización que cumpla los objetivos básicos de proveer un confinamiento a los residuos que están allí depositados, en forma hermética en su fondo y taludes laterales. Dado que es una obra que implica una excavación en el terreno y presenta entonces una parte semienterrada (debajo del nivel natural del terreno) y una parte en sobre-elevación, existe una potencial interacción del relleno con las aguas subterráneas y principalmente con el nivel freático, motivo por el cual la excavación del terreno estará limitada por la calidad del suelo y, por otro lado, por la cota del nivel freático.

II.2.- Calidad del aire

El deterioro de la calidad del aire está directamente relacionado con la gestión de la energía urbana. De este enfoque se derivan al menos tres niveles de preocupación que debieran estar presentes en una estrategia a la mejora de la calidad, desarrollando programas de control orientados hacia: a) energía aplicada a las actividades industriales, b) energía utilizada para obtener confort térmico, c) el tráfico de la ciudad.

Para gestionar la calidad del aire, el esfuerzo se centra en la medición de los niveles de las partículas en suspensión, el ozono troposférico, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre, en acuerdo con la Nota Descriptiva 313 de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Montevideo realiza mediciones en ocho puntos de Montevideo que resultan insuficientes para realizar una gestión de control en estricta sintonía con la nota 313 de la OMS.

El PI propone *triplicar los puntos que actualmente componen la red de monitoreo del aire* en atención a la distribución geográfica de los tres principales vectores.

II.3.- Contaminación acústica

La contaminación acústica está directamente ligada al tema del tráfico en razón de que procede en más de un 80% de los vehículos de motor. Si bien la relación causa-efecto no es tan directa como en el caso de la calidad del aire, igualmente incide sobre la salud personal en atención al tiempo de exposición al ruido y la sensibilidad a ese respecto que tenga la persona. La OMS considera que el nivel sonoro máximo es de 65 decibeles (db), aunque ya con niveles de 55 db, un 10% de la población se siente afectada.

Los estudios que se han realizado sobre el impacto que tiene el ruido en la salud humana sostienen que su efecto es similar al miedo y la tensión, generando aumento de pulsaciones, modificación del ritmo respiratorio, tensión muscular, presión arterial, resistencia de la piel, agudeza de visión y vasoconstricción periférica. La pérdida de audición inducida por el ruido es irreversible por la incapacidad de regeneración de las

células ciliares de la audición. La sordera podría aparecer en caso de soportar niveles superiores a 90 db.

En Montevideo, el último Mapa Acústico de la ciudad data de 1999. En ese informe se expresaba que: *“Las principales vías de tránsito de la ciudad presentan niveles sonoros diurnos en general superiores a 70 dBA (más del 90% de los puntos medidos), que es el nivel recomendado por la Unión Europea como máximo para ambiente urbano diurno.”* El mismo estudio recomendaba la actualización periódica para conocer la evolución de la situación y actuar en consecuencia. Asimismo, se alertaba sobre la existencia una *“mancha acústica”* en zonas como los *shoppings* y las terminales de ómnibus (Tres Cruces y Ciudad Vieja) y se recomendaba estudiarlas en forma exhaustiva.

Desde 1999 hasta ahora, no se ha realizado un nuevo mapeo acústico. Desde ese año al presente, el parque automotor se ha triplicado por lo que es factible suponer que los niveles sonoros en Montevideo superan largamente los recomendados por la OMS, y aún los niveles más benévolos de 75 db máximos diurnos adoptados por la Guía de Ruidos de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA).

El PI propone la *realización de mapas acústicos con una periodicidad no mayor a cinco años* y la adopción de estrategias tendientes a la disminución del ruido en aquellas áreas que se superan los niveles sonoros recomendados por la OMS.

III.- Conectividad y Movilidad Urbana

III.1.- Conectividad Externa

La conectividad tiene una doble dimensión: externa e interna. La **conectividad externa** tiene que ver con la infraestructura de transporte carretero, de ferrocarril y aérea. Montevideo es la capital de la República, el kilómetro 0 del transporte carretero y de ferrocarril, y la principal terminal aérea está a menos de diez kilómetros del límite departamental. Su conectividad con el resto del país y del mundo (Buenos Aires está a menos de 40 minutos por avión) puede considerarse excelente. Sin embargo, tal afirmación merece especiales reparos: a) la conectividad con el resto del país es exclusivamente por autobús o vehículos privados, ya que el transporte por ferrocarril está exclusivamente destinado a cargas; b) el transporte público de pasajeros desde y hacia Montevideo es lento (especialmente en las horas de comienzo y culminación de la jornada laboral en que el tráfico se vuelve crítico); c) prevalece el uso de vehículos privados (autos y motos) con un bajo nivel ocupación (apenas algo superior a 1 pasajero por vehículo).

Diariamente, en horas previas al comienzo de la jornada laboral, ingresan a Montevideo miles de vehículos provenientes en su gran mayoría de la Ciudad de la Costa, aunque también de otras ciudades cercanas (Las Piedras, La Paz, Ciudad del Plata), operación que se repite al fin de la jornada laboral, generando una situación crítica del tráfico. Esta situación involucra a los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

El PI propone *la realización de una obra de infraestructura vial de uso exclusivo para el transporte público* (por ejemplo un tren eléctrico), que se extienda desde el Km 33 de la Ruta Interbalnearia hasta Montevideo (se puede aprovechar el cantero central de Avenida Italia), que suponga una opción de transporte eficaz y eficiente que desestime el uso de los vehículos privados. Por razones de demanda, es posible que una alternativa de esta naturaleza solo sea viable económicamente para el caso de la Ciudad de la Costa. Esta obra imprescindible, en la medida que involucra los dos departamentos más poblados de nuestro país, solo puede ser abordada por el Gobierno Central, en coordinación con las Intendencias de ambos departamentos, en el marco de la Ley de Participación Pública Privada, y eventualmente, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Corporación Andina de Fomento (CAF).

III.2.- Conectividad Interna

La **conectividad interna** es clave para que la vida de la ciudad se desarrolle en armonía, con vías de tránsito adecuadas, con carriles de uso exclusivo para el transporte público. Para mejorar la conectividad interna es necesario que Montevideo cuente con una **vialidad urbana renovada**.

El PI propone encarar un *Programa de infraestructura vial*, ampliando las principales arterias viales, con corredores preferenciales de alta velocidad y frecuencia para el transporte público, condición necesaria para encarar una profunda reforma del sistema colectivo de transporte, a efectos de asegurar un servicio práctico, rápido, confortable y a precio de eficiencia, mediante la implantación de modelo probado y exitoso en numerosas ciudades de América Latina, con corredores preferenciales de alta velocidad y frecuencia, distribuidores barriales y boleto único; claramente diferenciado de propuestas parciales, equivocadas y caras como el problemático corredor Garzón.

Este programa de infraestructura vial debe contemplar especialmente una solución para el **acceso preferencial del transporte de cargas al Puerto de Montevideo**, habida cuenta del “cuello de botella” actualmente existente. Una obra de esta naturaleza debe coordinarse con los Ministerios de Transporte y Obras Públicas; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; y la Administración Nacional de Puertos a efectos de que la nueva infraestructura tenga en cuenta el desarrollo portuario para los próximos 50 años.

III.3.- Movilidad Urbana

La situación actual del sistema de transporte público de Montevideo sigue encerrado en los mismos esquemas de hace muchas décadas. Influido por los intereses corporativos, la gestión del Frente Amplio ha sido incapaz de promover la necesaria e imprescindible reforma estructural del mismo, optando por establecer algunos ajustes de bajo impacto, en un sistema obsoleto y agotado. A vía de ejemplo, el promocionado Sistema de

Transporte Metropolitano (STM), solo ha innovado respecto al boleto de 1 y 2 horas, el carril exclusivo en algunas avenidas y la tarjeta inteligente, dejando intactos todos los problemas de fondo del transporte público montevideano: lentitud, incertidumbre sobre frecuencias y recorridos, pésima señalización, incomodidad, destrato a los usuarios, deterioro ambiental, malgasto energético, etc.

El PI propone implementar un ***Programa de transformación y mejora del transporte público colectivo*** con el objetivo de que éste sea un medio moderno, ágil, rápido, seguro y económico de transporte de todos los habitantes de Montevideo, con un precio del boleto a precios de eficiencia y con indicadores regionales de referencia, que opere cómo un fuerte desestimulo al uso de vehículos a motor privados.

Este programa supone replicar a escala montevideana, experiencias exitosas como las desarrolladas en Curitiba, Bogotá y Lima, basado en la implantación de corredores principales y preferenciales, con estaciones cada 1.000 metros y sin interrupciones viales intermedias, en las arterias principales radiales y concéntricas (ej.: Avenidas Italia/18 de Julio; 8 de Octubre, Garzón/Agraciada/Carlos Ma. Ramírez, Bulevar Artigas/Propios); circuitos secundarios de intercambio entre puntos de origen/destino y estaciones de transferencia; boleto único de tipo magnético (para facilitar la labor de los trabajadores y contribuir a tornar más segura su tarea); optimización de uso de unidades; coordinación de ciclovías de acceso alternativo a estaciones de transferencia; etc.

Por supuesto, que una transformación sustancial del sistema de transporte como ésta, requiere implementar un ***Plan de Transición*** que permita pasar del sistema actual al nuevo sin interferencias, con satisfacción del usuario, con la debida readecuación de las empresas transportistas actuales, etc.

La ejecución del programa implicará una inversión aproximada estimada en US\$ 35:000.000 por cada corredor principal de aproximadamente 15 km de longitud, incluyendo estaciones, adecuaciones viales, señalización, vehículos e implantación. Existen programas semejantes implantados con financiamiento del BID en varias ciudades de Latinoamérica, inspirados en el mismo modelo (Quito, Lima, Bogotá, etc.), lo que asegura experiencia y modelos de negocios a evaluar y adaptar, para su aplicación en Montevideo.

Los costos marginales de largo plazo asociados al proyecto de renovación y transformación, se estiman en aproximadamente \$0,50 por boleto, lo cual resulta exiguo en relación con la reducción esperada de costo del boleto (trasladable a su precio) de aproximadamente \$ 6 (calculado en función de costos de eficiencia de servicios semejantes de la región, con el sistema implantado). Esta es una solución técnica, económica y financieramente viable, que permitiría alcanzar los objetivos en forma progresiva, en un plan primario de 5 años, seguida por planes complementarios de optimización.

En suma, este programa generará los beneficios de mejora significativa de la calidad de servicio y menor costo para los usuarios; asegurará un incremento en la venta de boletos; aminorará la sobrecarga de uso de automóviles y motos para transporte diario (con la consiguiente recarga en uso de arterias y estacionamientos); reducirá la polución y consumo de combustibles, disminuirá los tiempos de viaje medios del trabajador (hoy en el entorno de las 2 horas diarias), aproximadamente en un 30 %; bajará sensiblemente los riesgos de rapiñas a autobuses por no uso de dinero en efectivo, etc.

Por otra parte, las empresas de transportes adherentes al programa obtendrán una justa y eficiente remuneración a precios de eficiencia, por el uso de sus equipamiento y trabajo gestionados en el marco del plan de transformación del transporte, asegurando su mantenimiento y reposición, el razonable premio al capital de riesgo y por sobre todo, se comprometerán en una espiral de crecimiento del servicio, basada en un círculo virtuoso de sustentabilidad comercial, económica y financiera.

Si bien las propuestas anteriores están orientadas a racionalizar el tráfico de la ciudad, igualmente resulta necesario implementar un **Programa de Seguridad Vial** que permita la drástica reducción de accidentes de tránsito mediante campañas educativas de bien público (incluyendo automovilistas, motonetistas y peatones); rigor en los controles de velocidad y alcoholemia; mayores exigencias en la aptitud de conductores y vehículos; y adecuada señalización vial.

IV.- Convivencia ciudadana

“Toda vida humana es un ejemplo y, por eso mismo, recae sobre ella un imperativo de ejemplaridad que dice: obra de tal manera que tu comportamiento sea imitable y generalizable en tu círculo de influencia, produciendo en él un impacto civilizatorio. Este imperativo universal ha sido ciertamente desconocido por la filosofía moral, pero en ningún caso por la polis que, desde la primera hora, comprendió intuitivamente el inmenso poder político del ejemplo –del positivo para cohesionar la comunidad, del negativo para disgregarla y atomizarla– y a lo largo de su historia ha sabido administrarlo y ponerlo al servicio de su misión cívica. El espacio público está cimentado sobre la ejemplaridad, es su escenario más genuino y propio. Podría decirse que la política es el arte de ejemplificar..

En efecto, las instituciones públicas siempre han sido conscientes del efecto multiplicador que la espontánea generalización de determinados modelos públicos tiene para la convivencia pacífica. De ahí su empeño constante por llevar a la consideración de los ciudadanos ejemplos de virtud y excelencia que, por un efecto de emulación, animan a estos a aceptar su mortalidad política –su destino individual socializado– y despiertan en su pecho el deseo de integrarse, de no vivir para sí mismos y de ser socialmente productivos. Y así, con esa mira, la ciudad erige estatuas a sus personalidades ilustres; presta sus nombres a calles, plazas, teatros, establecimientos; concede entre los vivos y a veces a título póstumo medallas, premios, honores y

*distinciones, etcétera. El paseante que contemplase la ciudad desde esta perspectiva descubriría en ella un cosmos de ejemplos que le rodea por todas partes y le exhorta sin cesar a la buena ciudadanía.”*⁵

Los gobiernos departamentales tienen un rol muy importante en la producción de convivencia. La convivencia la entendemos como la construcción significativa de vínculos. Esta definición de la podríamos asimilar a la de territorio, que más que la referencia a un lugar, a un enclave circunstancial, es la referencia a las características del vínculo de las personas y grupos de personas que vivan en ese lugar. El territorio, es **el lugar donde la gente quiere estar o tiene que estar**, y juega entonces todo el crisol de capacidades y limitaciones que se producen allí.

Capacidades y limitaciones que pasan por las personas y por la geografía. La toma de decisiones a nivel de los gobiernos departamentales implica tomar decisiones en la vida cotidiana de la población. Así, la política departamental (libre de la macro política económica-tributaria-de salud-educación etc.) es política territorial porque actúa sobre el espacio de las relaciones humanas, de las relaciones entre vecinos, de la convivencia.

La convivencia en la diversidad ha sido la clave distintiva en la cultura de los montevideanos. La vida en la escuela pública, los “barrios obreros”, el Prado, la playa, las placitas..., son los lugares que recibieron a “los gallegos”, “los tanos”, “los rusos”, “los turcos”, son lugares donde habitantes de todos los barrios se encontraban en esas escuelas de convivencia que fueron y deberán ser los espacios públicos.

Las sucesiones de crisis y de ausencias de políticas territoriales serias, nos entrega a Montevideo con espacios públicos desistidos como zonas de convivencia; con la existencia de zonas para “desfondados” y zonas para “descremados”, barrios guetizados en una punta y otra de los quintiles de ingresos, y centros de referencia ciudadana como espacios de promoción cultural o educativa separados por perfiles de ciudadanos.

El gobierno departamental no debe ser ajeno a esto. El riesgo de naturalizar estos extremos que se viven en Montevideo debe llevar a promover acciones de gobierno centradas en el territorio. Allí mismo donde las relaciones humanas tienen un sentido especial, donde no se trata de población sino de vecinos, no se trata de zonas, municipios, de nortes o sures de alguna avenida sino de “los Rodríguez y los López” de todos lados.

En Montevideo, casi como en ninguna otra ciudad se siente aquella deserción que tiene el riesgo de renunciar a su propia identidad. Esa identidad que la distinguía por la receptividad, tolerancia, diversidad y amabilidad de sus pobladores. Hoy parece

⁵ Extraído del libro “Ejemplaridad pública”, de Javier Gomá, editado por Taurus en 2009

expulsiva, intolerante, hiperhomogénea (o iguales por grupos de “planchas”, “chetos”, “milicos”), antipática. La convivencia entonces, también es asunto de gobierno y particularmente de gobierno departamental.

El PI propone *revitalizar el instrumento de la política territorial en Montevideo* para promover la convivencia, para fortalecer la trama de relaciones humanas, que reconozca al territorio productor de realidad.

Un vecino que le dice a otro que está tirando la basura en la calle: -Yo voy a llevar la basura al contenedor en la esquina, si quiere le levo la suya” produce realidad. Otro que le dice a su hijo que cuide el juego de la placita, todos ellos producen realidad, producen apropiación.

Cualquiera sea el barrio debe tener los contenedores para basura necesarios y en la mejor ubicación, tiene que haber placita y juegos en la placita..., y tiene que haber una obligación que se haga cumplir positivamente, no autoritariamente, que premie la limpieza y no solo se sancione la transgresión.

El PI propone la creación de un *Programa de “agentes de convivencia”* cuya actuación esté orientada a promover acciones de inclusión, de gestión territorial de iniciativas, que sean receptores de denuncias y que propongan premios a la iniciativa en convivencia en espacios públicos. Así como tenemos visitas de pueblos al Solís tendríamos salidas de escuelas de barrios montevideanos a pueblos del interior como contrapartida al cuidado de espacios públicos y sus iniciativas hacia la convivencia.

Montevideo puede asignarle un tema a cada barrio y producir identidad cultural micro territorial; debe recuperar historia y valorar aspectos que están presentes en áreas de la ciudad y no se valoran. La Ciudad Vieja tiene un valor indiscutido y por ello es centro de visitas y paseos, ¿pero porqué a nadie se le ocurre visitar Casabó que regala todos los días una de las mejores vistas al mar que tiene la ciudad? ¿Se valora que el Cerro está en el centro geográfico de la costa del departamento? ¿Hay conciencia de que Montevideo es una ciudad donde el 75% del suelo es campo que trabaja y vive como campo?

Generar identidad genera ciudadanía, genera ganas de apropiarse y cuidar el espacio. Genera ganas de ir al barrio y de resistir las incertidumbres. En este sentido, es vital maximizar las oportunidades que significan tener una escala que permite que la complejidad socio espacial no sea un obstáculo para la convivencia.

Estas reflexiones se encuadran en un *Plan Estratégico de Movilidad Urbana Sostenible* que promueva el desarrollo de políticas integradas orientadas a cumplir varios objetivos al mismo tiempo. Para que la movilidad urbana sea racional es necesario **reducir los desplazamientos, reinventar el barrio**, haciéndolo capaz de atraer actividades culturales que convoquen la participación ciudadana de quienes lo habitan. Este tipo de

desarrollo permite utilizar el medio de transporte ideal para el que estamos dotados naturalmente: caminar. Sus beneficios son varios: sobre la salud, favorece la interacción social, incrementa el potencial económico de tiendas y lugares de esparcimiento, en fin, promueve la recuperación del espacio público como parte de la cultura.

Obviamente que existirán dificultades de implementación. Se requiere un marco urbanístico flexible y ágil, con formatos comerciales, empresariales y de ocio de pequeña escala.

En el marco de ese plan estratégico es necesario redefinir, con la participación de los vecinos, las necesidades de mobiliario urbano, de alumbrado público, de fortalecimiento de los espacios públicos, de la implementación de un plan veredas, de la accesibilidad de las personas con discapacidades, etc., donde el proceso de reinversión barrial se acompañe de un proceso de descentralización política que rescate el valor histórico de ésta como un nuevo impulso de dinámicas de desarrollo local, de acumulación de capacidades políticas, económicas, culturales y administrativas a nivel local, su aporte a la eficiencia y eficacia de gestión de gobierno, su rol en la promoción de la participación ciudadana y en el fortalecimiento de la democracia. Esto supone fortalecer y profundizar la idea y la experiencia de descentralización desarrollada en Montevideo a partir del Gobierno Departamental que encabezó el Dr. Tabaré Vázquez, en contraposición a la actual, cuya delimitación geográfica se parece más a una trampa electoral que a un proceso de fortalecimiento de la participación de la gente en la gestión de sus cosas.

En este marco resulta necesario redefinir el rol de la Inspección General incorporando una óptica no solo vinculada a los cometidos de control y vigilancia que tiene la Intendencia, sino también a la interacción con la ciudadanía y al cumplimiento de tareas de prevención de delitos.

El PI propone, como experiencia piloto, la **creación de un cuerpo de guardiaciviles** cuyos cometidos sean: a) proteger el patrimonio y el mobiliario urbano de la ciudad, como museos, teatros, plazas, parques públicos, etc., b) garantizar el cumplimiento de las normas que orientan la convivencia ciudadana, c) contribuir a mantener la paz social y la seguridad pública, requiriendo la intervención policial, d) desempeñar acciones de defensa civil.

El PI propone que **Montevideo adhiera con acciones concretas a la Agenda 21 de la Cultura** de forma tal de fortalecer la relación entre la cultura y los derechos humanos, la diversidad, la sostenibilidad, la democracia participativa y la paz social.

V.- Modernización y Profesionalización de la Gestión

La gestión pública constituye el músculo de la osamenta institucional. No debe ser entendida como un ámbito en el que se impone un paradigma de gestión con validez universal, desprovisto de opciones políticas. El paradigma de gestión que se desarrolle estará al servicio del modelo de desarrollo propuesto, y los diseños institucionales resultantes deberán hacer frente a los problemas concretos que se quieran resolver.

Las soluciones de gestión serán diferentes según el ámbito en el que se promuevan, y según estos ámbitos y estos problemas las estrategias de gestión tendrán una particular combinación de valores administrativos.

En algunas áreas los valores asociados a las garantías del Estado de derecho serán prioritarios, mientras que en otras áreas, donde el Estado de derecho no está en cuestión, podrán buscarse soluciones más flexibles que tiendan a combinar las garantías jurídicas con los valores vinculados a la eficiencia empresarial.

Las estrategias de modernización que se proponen pueden ser agrupadas en tres grandes áreas relacionadas entre sí: 1) la gestión de los recursos humanos del sector público; 2) el desarrollo de una lógica de gestión basada en la evaluación de los resultados, y 3) el acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía.

V.1.- La necesidad de un nuevo pacto entre políticos y burócratas

Esta reforma, debido a su complejidad, sensibilidad política y costos financieros, debe ser encarada como un proceso de mediano y largo plazo, sabiendo que los réditos políticos son escasos, frente a costos asociados altos y concentrados.

El principio angular de esta reforma está marcado por la propia Carta Iberoamericana de la Función Pública, con el lema *mérito con flexibilidad*. Esto significa la revalorización de la carrera administrativa sobre bases meritocráticas, con componentes de flexibilidad que la hagan funcional al modelo de gestión pública que se quiere promover.

El sistema tradicional de carrera administrativa en el Uruguay no ha funcionado en la práctica debido a la existencia de mecanismos informales de gestión humana y remuneraciones asociadas. Esto expresa una ausencia de respeto por la legalidad existente, anclada, por un lado, en tradiciones políticas de corte clientelístico del sistema político uruguayo y, por otro lado, en una falta de adecuación del sistema normativo a las necesidades de gestión de un Estado moderno.

Es necesario entonces pensar una reforma del Servicio Civil que modifique los estatutos de la carrera administrativa, apoyada en un nuevo pacto entre políticos y burócratas que dé sustento político a esa nueva realidad jurídica.

En ese pacto, los políticos conceden ciertos derechos a la burocracia de carrera, como relativa estabilidad en el empleo, un sistema de remuneraciones adecuado a las tareas que se desempeñan, protecciones jurídicas contra arbitrariedades que afectan el desarrollo profesional, filtración de información en caso que el funcionario detecte irregularidades y estas no sean atendidas por sus superiores, a cambio de lealtad al gobierno de turno y sus objetivos de política —que no es lo mismo que apoyo político-partidario—.

Para que este pacto resulte, los partidos políticos en Uruguay deben dejar de considerar a la burocracia establecida como un grupo de enemigos potenciales designados por partidos de oposición o por anteriores autoridades políticas del propio partido de

gobierno. Esto daría pie a limitar la discrecionalidad con que las autoridades políticas designan los puestos de la alta burocracia —jefes de proyecto, asesores, encargaturas—, que constituye de hecho una burocracia paralela de su confianza personal o partidaria. Se debe establecer más claramente el límite donde termina el nivel político —cargos de confianza, asesores— y comienza la gestión profesional e imparcial de la burocracia de carrera.

Ahora bien, para que las jerarquías políticas dejen de ver a la burocracia como un enemigo o un estorbo, la carrera administrativa debe tener características que den a los jerarcas políticos las garantías de que no serán boicoteados en su gestión y que la burocracia tiene las competencias necesarias para cumplir sus cometidos.

De allí la importancia de rediseñar la carrera administrativa y, en particular, la alta burocracia en el Uruguay. Esta reforma alcanza a los funcionarios de la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución. No alcanza a los funcionarios de las empresas públicas ni de los gobiernos departamentales, mientras que otras formas contractuales públicas no permanentes deben estar contempladas por el Estatuto del Funcionario Público pero no forman parte del Servicio Civil de carrera.

La carrera administrativa

La carrera administrativa debe ofrecer un ámbito de garantías jurídicas, posibilidades de desarrollo profesional y flexibilidades necesarias para que las autoridades políticas y jerarquías administrativas tengan un margen importante de libertad de gestión.

- En primer lugar, debe dejar de estar estructurada de forma corporativa, es decir, según los requisitos profesionales o técnicos para desempeñar la tarea. Por el contrario, debe ser la tarea o la ocupación la que estructura la carrera, y no a la inversa. Esto significa realizar un arduo esfuerzo de identificación de grupos o familias ocupacionales con características similares dentro de las cuales un funcionario hace su carrera.
- El agrupamiento en ocupaciones permite hacer una adecuada planificación de la capacitación de los funcionarios, mediante cursos donde gente con intereses y responsabilidades afines pueda compartir sus experiencias y actualizar permanentemente sus conocimientos en la materia.
- Los funcionarios deben poder concursar a cualquier cargo para el que estén calificados —incluyendo algún requisito de antigüedad en cargos gerenciales— y ascender horizontalmente entre todos los puestos del sector público.
- Los concursos de ingreso a la función pública podrán tener en sus bases algunas condiciones que privilegian a los funcionarios públicos, incluyendo en puestos jerárquicos de responsabilidad requisitos de experiencia en la función pública, pero

por lo general deberán ser abiertos y eliminar la exigencia de que se ingrese siempre por el nivel o grado más bajo.

- Los funcionarios deberán ser evaluados periódicamente con base en indicadores duros de gestión que expresen la consecución de objetivos institucionales en combinación con indicadores blandos acerca de las competencias desarrolladas en su gestión. Estas evaluaciones serán fundamentales para permanecer en el cargo, y en los casos de bajo rendimiento las personas tendrán las garantías de revisión de representantes de sus pares.
- El sistema de remuneraciones deberá ser de una sola escala o columna vertebral, donde el pasaje de un nivel o grado a otro expresa las compresiones salariales de la escala, identificando pisos y techos dentro de un mismo grupo ocupacional, según el nivel de complejidad y responsabilidad de la ocupación específica. Esto en principio hace más compleja la negociación colectiva —ya que se deben negociar por separado las distintas familias ocupacionales—, pero una vez establecidos estos pisos y techos los aumentos salariales que dispone el gobierno se hacen proporcionalmente a partir del salario inferior en la escala. Hoy en día las unidades ejecutoras negocian por separado con su ministerio y el MEF, según el peso corporativo que tengan, lo que hace de la negociación colectiva un ámbito poco operativo.
- Un sistema de remuneraciones que fija el salario de las ocupaciones a partir de un análisis del valor público que estas agregan a la sociedad, teniendo en cuenta también la responsabilidad y la jerarquía que conlleva el puesto de trabajo, es un proceso complejo. Es preciso evaluar el margen fiscal para avanzar en esta línea y se debe hacerlo teniendo en cuenta el derecho adquirido de los trabajadores, por lo que la incorporación a una nueva escala habrá de ser progresiva y negociada. Se deben tomar también, aunque no únicamente, parámetros de referencia del sector privado y de otros sectores del sector público, como las empresas públicas.
- Repensar y calcular el valor público de las ocupaciones implica romper con una escalera salarial determinada y una carrera estructurada en torno a la vieja estructura escalafonaria.

La alta burocracia

Es necesario subrayar las funciones de *gerencia* en aquellas áreas de provisión de servicios con fuerte manejo presupuestal y de personal. Se podría pensar en sustituir a los actuales directores de unidades ejecutoras, que son cargos de confianza política, por profesionales de la gestión con responsabilidad por la provisión de sus servicios y con fuerte discrecionalidad en el manejo de sus recursos humanos y financieros.

Los directores de unidades ejecutoras cuya función es la formulación de políticas públicas con fuerte contenido político deberían seguir siendo personal de confianza

político, pero tendrían que presentar credenciales de conocimiento técnico en la materia, como en teoría ocurría con los antiguos cargos de alta prioridad. Esto debe aplicarse sobre todo a los actuales directores generales de secretaría, encargados de la gestión general de los ministerios.

Se debería pensar en un sistema de selección de este tipo de funcionarios que garantizara su excelencia profesional, y un sistema de evaluación garantista para estos funcionarios y para sus superiores políticos.

Otra alternativa, menos rentable que la anterior, es la que plantea el Nuevo Estatuto de Funcionario a estudio del gobierno. La alta burocracia se ubicaría en los cargos denominados *de alta conducción*, pero estos están ubicados en un nivel inferior, ya que sustituirían a los actuales directores de división, quienes tienen muy poca libertad de gestión y no son responsables por la provisión de un servicio —ya que los ordenadores de gasto siguen siendo los directores de unidades ejecutoras—.

Lo importante en cualquiera de estas opciones es crear un nivel profesional por debajo de las jerarquías políticas, con responsabilidad por la gestión y el asesoramiento profesional e imparcial a ministros y jefes políticos, que sea valorado y respetado por sus competencias técnicas.

Estos altos directivos públicos deberían tener facilidad para rotar en distintos puestos de trabajo en el sector público y una visión estratégica de todo el sector. Para acceder a estas posiciones sería entonces deseable no solo tener muy buenos antecedentes en materia técnica, sino calificaciones asociadas a sus competencias en el asesoramiento a sus jefes, el trabajo en equipo y el conocimiento de la maquinaria pública.

V.2.- La incorporación de la lógica de la gestión basada en el desempeño

El monitoreo y la evaluación de la gestión es indispensable para poder actuar estratégicamente y corregir a tiempo el rumbo de las políticas de gobierno.

La retórica de la evaluación ha sido más fácil imponerla que su práctica efectiva, ya que implica un gran esfuerzo de capacitación e incorporación de tecnologías de la información. No toda información se traduce en inteligencia social para la toma de decisiones en política pública; y para ello hace falta un maduro procesamiento de esa información derivado de una extensa capacitación en el uso de las tecnologías correspondientes.

El presupuesto basado en productos y resultados de la gestión es una herramienta indispensable, pero no es fácil avanzar en esta lógica en unas 220 unidades ejecutoras que tiene el presupuesto nacional. Es necesario realizar maduros ejercicios de planificación estratégica dentro de los organismos y capacitar a los funcionarios en el armado de cadenas lógicas de valor, de manera de poder ir confeccionando lentamente

indicadores que resulten relevantes para el monitoreo —indicadores de gestión— y evaluación de resultados —indicadores de producto y de impacto—.

Se puede estructurar el presupuesto nacional en áreas programáticas y subdividir en programas específicos —tal como ocurre ahora—, pero no significa que estos estén diseñados con lógica de cadenas de valor ni que estén claramente identificados los productos de cada programa.

Es indispensable contar con desarrollos informáticos que apoyen la gestión, pero para ello es necesario instalar en forma descentralizada las capacidades humanas y los sistemas de información a nivel ministerial. De lo contrario no habrá una apropiación de la metodología y menos un involucramiento de los ministros.

Los centros de gobierno deben modernizar los sistemas de apoyo informático que sistematicen y procesen la información. Hay que tener en cuenta que estos sistemas informáticos son muy costosos y deben ser incorporados con cautela y sabiendo que van a ser utilizados en su máximo potencial. El procesamiento de la información sobre la base de programas presupuestales basados en productos mejora notablemente la rendición clara de cuentas a la Junta Departamental —el presupuesto basado en insumos no es una herramienta apta para ejercer un control sustantivo del gasto público—, pero también mejora la rendición de cuentas de los Directores Departamentales al Intendente y ayuda a monitorear las prioridades del gobierno departamental.

Es importante tener presente que el diseño y el uso de indicadores de gestión es una herramienta política que debe ser empleada con responsabilidad. Debe ser un proceso negociado con los trabajadores y comprendido por quienes están encargados de aportar la información que los alimenta, quienes los usan para evaluar y quienes reciben la información con objetivos de control político legislativo.

V.3.- El acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía

Este componente de la reforma del Estado no solo es valioso como instrumento de construcción de ciudadanía, sino porque es una herramienta de legitimación política de la propia reforma, mientras se desarrollan los otros componentes que son más difíciles de visualizar. Todos se involucran en la discusión sobre los funcionarios públicos, pero la discusión sobre el Estatuto importa a pocos —salvo a los implicados directamente, y ni siquiera a todos los funcionarios—. El ciudadano vuelve a ocuparse del funcionario cuando tiene que recibir una prestación pública o realizar un trámite ante una oficina pública.

La simplificación de trámites se debe encarar como una tarea del conjunto de los organismos públicos, para lo que es indispensable la colaboración entre ellos, y con ese fin deben diseñarse los incentivos políticos y económicos.

Es necesario que la voluntad política se exprese permanentemente y desde las máximas autoridades, o prevalecerán las disputas y los celos entre los organismos públicos. Debe

involucrarse también al sector empresarial y a los propios funcionarios, conociendo sus demandas y sus propuestas, ya que constituyen saberes acumulados que es necesario explotar.

Complementariamente se pueden usar las tecnologías de la información para prestar apoyo a la provisión de servicios como los de seguridad ciudadana, por ejemplo mediante la provisión de un iPod por GuardiAcivil.

Deben promoverse concursos de atención a la ciudadanía, para lo que es necesario invertir en aquellas unidades en las que se constata motivación de sus empleados y autoridades.

Se requiere fuerza política para vencer corporativismos que están en contra de los desarrollos tecnológicos porque pueden perder proventos o puestos de trabajo. También debe aprovecharse un ciclo económico favorable para negociar con los sindicatos en este aspecto.

Las acciones del gobierno electrónico no se refieren solo a los aspectos tecnológicos, sino que incorpora la misión de desarrollar un “mejor gobierno”.

Esto significa alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en el desarrollo gubernamental, mejorar la calidad de los procesos y la reingeniería de los procedimientos, lo que aumentará la calidad de las políticas públicas, dará disponibilidad a más y mejor información en los procesos decisorios y de implementación y reducirá los plazos.

El gobierno electrónico propone aumentar los grados y la calidad de la coordinación de la gestión gubernamental mediante aplicaciones informáticas, sostenidamente interoperables, que aseguren la política de publicidad/privacidad de los datos.

Los principales objetivos e iniciativas del gobierno electrónico son: a) la atención al ciudadano; b) la mejora de la gestión e integración de servicios, y c) el desarrollo de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia.

En Uruguay están dadas las condiciones para profundizar y desarrollar el gobierno electrónico, puesto que los avances tecnológicos, la receptividad de la ciudadanía y las experiencias parciales tanto en el Gobierno Central como en los Gobiernos Departamentales y empresas estatales muestran resultados positivos.

El gobierno electrónico es una herramienta eficiente y eficaz para auxiliar a la reforma del Estado; por lo tanto, si bien ha tenido avances en el país, consideramos que hay que profundizar su implementación. Para esto se deben generar políticas capaces de desarrollar en todo su potencial esta herramienta y esta oportunidad.