

# CAMBIOS EN LA GESTIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS URUGUAYAS EN LA DÉCADA DE 1990

**Elizabeth Oria**

Ministerio de Economía y Finanzas,  
Uruguay

## Resumen

La reforma administrativa impulsada en Uruguay se basó en una imagen negativa sobre el Estado como administrador, lo que se tradujo en la reducción del empleo público y la privatización de algunos servicios. Este artículo analiza experiencias innovadoras en la gestión de un conjunto de empresas públicas uruguayas –Administración Nacional de Correos (ANC), la Administración Nacional de Puertos (ANP) y el Banco de Seguros del Estado (BSE) –. A partir de las experiencias presentadas, se busca destacar casos que muestran que el Estado, y sus empresas, de manera contraria a lo que las ideas antiestatales han planteado es capaz de llevar adelante procesos de mejora e innovación en la gestión.

Palabras Claves:

Empresas Públicas, Reformas Administrativas, Innovación en la Gestión, Uruguay.

## Abstract

Administrative reform implemented in Uruguay was based on a negative view of State as an administrator, which resulted in a reduction in public employment and privatization of some public agencies. This paper analyzes innovative experiences in management of a number of Uruguayan public enterprises, such as the Administración Nacional de Correos (ANC), Administración Nacional de Puertos (ANP) and Banco de Seguros del Estado (BSE). Based on the experiences presented, the author point out that, contrary to anti-State ideas, the State is capable to put forward managerial improvement and innovation processes.

Keywords: Public Enterprises, Administrative Reforms, Management Innovation, Uruguay.

## 1. Introducción

El papel que el Estado ha jugado en el Uruguay desde su inicio a la vida independiente, es reconocido en forma unánime por los especialistas. Para algunos como el historiador Benjamín Nahum (1993), el Estado tiene existencia en el país incluso antes de alcanzar su independencia.

Dentro del sector público las empresas fueron incrementando su presencia desde la creación del Banco de la República en 1896, consolidándose a lo largo del siglo XX con la creación de otras dos instituciones financieras (seguros y vivienda), empresas de electricidad, correos, puertos, ferrocarriles, combustibles, agua potable, aeronavegación y teléfonos, hasta la creación del Banco Central en 1967.

Tanto sea por la importancia de sus servicios como en buena medida por el ejercicio monopólico de su actividad, el sector de empresas públicas ha sido y es significativo para la economía del país. Por ello su funcionamiento y la fortaleza de su gestión pueden producir grandes impactos en términos de su desarrollo.

Las razones generales que se identifican al momento en que se concentró la creación de la mayoría de estas empresas (década de 1910) fueron económicas (rebajar el precio de los servicios, mejorarlos, contribuir a las necesidades del erario público para rebajar los impuestos, impedir “drenaje” de oro al exterior, consolidar la “soberanía económica” y el “desarrollo”); sociales (solidaridad como fin de la acción del Estado, extensión de los servicios, proporcionar servicios de interés general) y políticas – Estado como representante de los intereses superiores de la sociedad, defensa de la soberanía económica, el Estado como buen administrador – (Nahum, 1993).

La investigación que se presenta, realizada entre los años 2002 y 2003 en empresas del sector, apuntó a descubrir algunas claves de cambio e innovación en la gestión de las mismas que pudieran reivindicar en cierta medida al Estado como buen administrador y al espacio de la gestión pública como un potencial de expansión y consolidación de buenas prácticas. En este artículo se presentan los casos de la Administración Nacional de Correos (ANC), la Administración Nacional de Puertos (ANP) y el Banco de Seguros del Estado (BSE).

La búsqueda de categorías explicativas comunes en el origen y desarrollo de las buenas prácticas de gestión administrativa de las empresas públicas uruguayas ha sido el objetivo. Dentro de lo singular de cada experiencia, el método aplicado para el trabajo de campo fue el de descubrir los orígenes de las rupturas, las fuentes de continuidad en la gestión; en definitiva, las características del medio ambiente institucional que posibilitaron que las mismas prosperaran.

Las regularidades que se intuyeron, como inherentes a procesos innovadores, tienen relación con los modos en que se desarrollan los cambios, en que se refunda y construye una nueva cultura organizacional a partir del conocimiento de la existente, con la transformación operada con el conjunto de actores institucionalmente relevantes. En definitiva se optó por una orientación que releva los signos de identidad en la propuesta.

Cada una de las experiencias, aquí presentadas, se sometió a la verificación en el cumplimiento de las etapas clásicas que habitualmente recorre un proceso de cambio institucional: cambio de estructura, formato del proceso de cambio sustentado en asesoramientos externos, involucramiento de las máximas jerarquías. Realizando un adelanto de las reflexiones finales diremos que en algunas experiencias exitosas estos pasos muchas veces considerados como imprescindibles, se pueden obviar sin consecuencia alguna o quizás mejor, con efectos beneficiosos a la hora de evaluar los resultados obtenidos.

Se recabaron datos y opiniones de organizaciones externas, cuya vinculación responde a diferentes roles institucionales. Es así que la visión de sindicatos, organismos reguladores y de contralor, clientes, proveedores, medios de comunicación, consultores, fue, en distintos momentos y de acuerdo a las circunstancias particulares del caso en estudio, incorporada e interpretada a la luz de los logros presentados por las empresas, permitiendo valorar el grado de consistencia entre lo que surge del objeto de estudio y lo que el contexto valora del mismo.

Se pretendió desentrañar el significado de procesos y comportamientos, tratando de responder a preguntas como las siguientes: ¿por qué una experiencia adquiere de pronto un valor intrínseco poderoso para quienes la protagonizan?, ¿qué aporta para ello el contexto en que acontecen?, ¿qué aporta lo administrativo?, si la experiencia adquiere un valor de desarrollo para la institución y sus integrantes ¿qué ocurre con ella? Una vez tomado este partido, no se privilegió la utilización de elementos de cálculo estadístico, sino que la fuente privilegiada fue la entrevista en profundidad.

Para la selección de experiencias se tomó en consideración las siguientes dimensiones:

- a) identificación de la experiencia: tiempo mínimo de consolidación de los cambios implantados en el mediano plazo, visibilidad de los resultados y recursos involucrados (internos/externos, humanos/materiales);
- b) características principales: identificación de los factores que dieron impulso a la iniciativa, origen de los recursos necesarios para su implantación, capacidades y habilidades que se pusieron en juego o debieron desarrollarse, explicación de cambios en el ambiente organizacional, tipo de estrategia aplicada en cuanto a su concepción (planificada o ensayo/error) y en cuanto a la modalidad de trabajo adoptada por el(los) sector(es) involucrado(s), existencia de un proyecto, su difusión y resultados (oportunidad, nivel y amplitud);
- c) continuidad: obstáculos y habilitaciones; por un lado, se trata de consignar posibles obstáculos en cuanto a falta de respuesta o respuesta negativa que se pueda producir a partir de los primeros contactos con la empresa, por otro lado, se tiene presente la incidencia de la coyuntura (visualización negativa hacia el sector público), en la motivación de los principales actores. Se da cuenta así de aquellos ámbitos donde la investigación no es factible de desarrollar. Y también aquellos factores que logran sostener la experiencia y permitir su progreso.

Se tuvo presente como principio general de selección de las prácticas a estudiar, la singularidad del planteo y la posibilidad de ser aplicadas en otros entornos y no la relevancia institucional de las mismas.

La siguiente sección se detiene en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, pues permite entender los cambios en la gestión. La tercera parte discute los cambios sufridos por el sector público uruguayo, en las últimas décadas. Con posterioridad, se presentan experiencias de gestión en ANC, ANP y BSE para, finalmente, presentar algunas conclusiones y factores comunes a considerar en los cambios de gestión en estas empresas públicas.

## 2. Nueva Gestión Pública

Si bien el estudio de los procesos de cambio investigados en empresas públicas uruguayas no ignora su inscripción en procesos de reformas globales, no se pretende dar significación particular al contexto regional histórico como factor explicativo privilegiado.

En este sentido, como en el resto de los países de la región, el Estado de Bienestar quedó atrás y el contexto que se puede evocar en el presente estudio es el del paradigma de la Nueva Gestión Pública, cuyas transformaciones refieren a los siguientes procesos: a) concentración del Estado en funciones de elaboración de políticas de regulación y control y autonomización de agencias encargadas de la prestación de servicios públicos; b) relación contractual entre Estado y agencias; c) introducción de mercados en los servicios públicos; d) orientación al usuario con el objetivo de lograr su satisfacción y e) flexibilidad en la gestión de recursos humanos para su rápida adecuación a innovaciones tecnológicas y demandas del mercado (Narbondo, Peters, Ramos y Rockman, 2003).

La mayor parte de estos procesos se vinculan con una disminución del rol del Estado en la economía. Así, el Estado de bienestar que había tenido su auge hacia mediados del siglo XX estaba pasado de moda. Este nuevo proyecto de modernización introdujo otro paradigma: el del sector empresarial privado.

Competencia, mercado, eficiencia, desmonopolización, desburocratización, descentralización, desregulación, privatización, invadieron el mundo del sector público a modo de remedio “curalotodo” que promete la erradicación de todos los males. Y el término reforma logra, en este contexto, un gran protagonismo.

En la perspectiva de la administración pública, el último medio siglo vio la evolución de dos grandes modelos, que podemos identificar como Estado social y Estado gerencial. La evolución más reciente nos habla de una administración estatal más próxima al modelo de mercado, donde las prácticas gerenciales ideales son las propias del sector privado y cuyo foco de atención es la respuesta satisfactoria a las necesidades de los usuarios y la búsqueda de eficiencia en la gestión.

En un intento de rescatar cuál ha sido el eje de las reformas analizadas, es el cambio de paradigma respecto al cliente el que se destaca como principal. La concepción del usuario cautivo, en el marco de monopolios estatales, ha quedado atrás en algunas de las empresas

públicas uruguayas, fueron necesarias transformaciones para ganar la confianza de los clientes, es así que el cambio de imagen externa y de la concepción interna de la gestión se impusieron.

Se pone en evidencia que en algunos sectores de la administración, se han modificado en los últimos años, parámetros estrechamente vinculados a los procesos de cambio, que pueden ser asimilados a lo que Leonardo Schvarstein (1998) define como operadores internos del cambio.

Es el caso del lenguaje que ha incorporado términos generalmente utilizados en el ámbito de las empresas privadas (empleado, empresa, cliente, calidad, mercado, productividad, transformación, cambio); de un mayor énfasis en la comunicación tanto interna como externa (con el personal y con los clientes); una dimensión diferente del tiempo institucional (creación de órganos cuya función principal es la planificación, creación de un tiempo para «pensar» y de un tiempo para la producción colectiva que se agregó a los tiempos para la gestión diaria y para la producción individual que eran antes los predominantes) y del tiempo del cliente (horarios de atención, plazos de cumplimiento del servicio, mayores facilidades para el pago, etc.); cambios en la estructura organizativa (reducción en el número de escalones jerárquicos, identificación más clara de los órganos con la producción de la empresa, etc.), en el espacio físico (reacondicionamiento de locales, atención personalizada, etc.), en la imagen externa (nuevos logotipos, diseño de facturas, etc.), en los sistemas de trabajo (incorporación de nuevas tecnologías), y en los sistemas de Recursos Humanos (criterios de selección acordes con el desafío institucional de transformación, revalorización de la capacitación, reformulación de la estructura salarial).

Sin embargo, el apego a la forma jurídica y la incidencia de las normas en los procesos, han sido parte de un culto permanente a lo largo del tiempo y cuando de procesos de modernización se trata, se continúa pensando con excesiva insistencia en cambios del marco legal y en términos de estructura organizativa, en desmedro del diseño de su contenido y de los cambios comportamentales necesarios para un resultado satisfactorio.

El proceso de cambio puede ser concebido a nivel micro como modificaciones que involucran a ciertos sectores de la empresa solamente o bien tratarse de un proceso total de cambio institucional cuya movilización y alcance compromete a toda la gestión organizacional. El eje de análisis utilizado no estuvo en criterios de eficiencia vinculados a la performance global de la empresa, sino en aquellas experiencias de gestión que, a partir de transformaciones o reformulaciones de la «ingeniería» organizativa pre-existente, hayan producido impactos positivos en la producción de bienes y servicios ofrecidos, así, como en su posicionamiento en el mercado.

Ahora bien, ¿cuál es el cambio en la administración pública, su dirección, su sentido? Hemos transitado el cambio cuantitativo, de menos Estado a más Estado y viceversa, también el cualitativo, modelo burocrático – modelo gerencial, prácticas liberales, asistencialistas y neoliberales. En la actualidad hay una tendencia suficientemente generalizada, a interpelar el

rol del Estado y fundamentalmente su incidencia en el logro de equilibrio de las variables macroeconómicas.

En esta coyuntura, ¿de qué cambio estamos hablando? En Uruguay, luego de más de una década de procesos de modernización, de relativa intensidad y de muy diversa índole, dentro del sector empresas públicas, nos encontramos ante un cuestionamiento de su razón de ser, de sus costos y particularmente del rol de los gerentes (incidencia de sus decisiones con relación a la injerencia del nivel político y retribuciones superiores al resto de la función pública).

En el mundo contemporáneo, pautado por el cambio, ¿cuáles son los factores de resistencia al mismo en el plano institucional del Estado?, ¿se trata de limitaciones estructurales (estructura burocrática, marco jurídico, recursos disponibles), culturales (valor otorgado a la tradición, la antigüedad en la función y la aversión al riesgo), comportamentales (estímulos, motivaciones, liderazgos)?

### 3. Cambios en el sector público uruguayo

La primera fase de modernización en Uruguay puede ser ubicada entre el último cuarto de siglo XIX y el primero del XX. La educación, la salud, las comunicaciones experimentaron una fuerte expansión, y también surgirán las primeras empresas del sector público, especialmente en el sector financiero. Este primer período da cuenta de los inicios del Estado benefactor.

En un período posterior se crea un núcleo importante de empresas públicas, fase ubicada en los veinte años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y que algunos autores (Moreira, 1998) la identifican como de modernización "industrializante" y la distinguen de la siguiente que corresponde al período de las políticas de ajuste.

En Uruguay, durante las últimas décadas, el "paisaje" de las empresas públicas se ha visto modificado: se han suprimido algunas que brindaban bienes o servicios, otras han visto cuestionada su existencia en condiciones de monopolio, se ha modificado la naturaleza jurídica de algunas o simplemente se han transformado, en cuanto a forma y contenido, a tal punto que no se las visualiza fácilmente dentro del conjunto que ellas integran.

El Estado ha sido a través de los servicios brindados un integrador social por excelencia. En muchas circunstancias está llamado a asegurar la cohesión social, pero en épocas de crisis es el principal acusado, se cuestiona su eficiencia, el peso excesivo que tiene en la economía. En definitiva, cuando más se requiere que juegue su papel articulador se duda de sus capacidades, se lo hace más vulnerable.

En tales coyunturas, la necesidad de racionalizar el gasto, de asignar recursos en forma eficiente, debilita el papel que en el desarrollo armónico de un país, tiene la consideración de equidad, en términos de la sustentabilidad del proyecto en el mediano y largo plazo.

En este contexto, podemos preguntarnos ¿cómo impacta el cuestionamiento del Estado, las medidas adoptadas para su reducción, la descalificación de la función pública en aquellos sectores de su actividad que se dirigen a la satisfacción de necesidades de segmentos de

población de menores ingresos?; ¿cómo se puede reconstruir un sector público fuerte en estos cometidos, en tanto que se lo hace sentir como una carga absoluta para la sociedad?; ¿cómo conciliar la eficiencia de las empresas públicas con la contribución que vía rentas generales hacen al gobierno central?

Las empresas públicas uruguayas, productoras de bienes y servicios que pertenecen al dominio industrial y comercial del Estado, constituyen personas jurídicas con autonomía funcional y financiera. Poseen patrimonio propio y el órgano máximo es el Directorio cuya integración varía entre tres y cinco miembros, son cargos de particular confianza, designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros y requiere venia de la Cámara de Senadores.

En 1985, el porcentaje de funcionarios públicos pertenecientes a empresas superaba el 21% del total, mientras que en el año 2002 representaba el 15%. Disminuyó una tercera parte en términos relativos y en valores absolutos significó una reducción de 20.000 puestos de trabajo (ver Tablas 1 y 2).

TABLA 1: Cantidad de empleados por empresa.

Empresas	1985	1995	1998	2000	2002	1985	1995	1998	2000	2002
BPS		44.65	4376	4302		100	86	84	76	73
BCU	684	587	575	519	499	100	107	92	89	83
BROU	5.176	5.534	4.752	4.588	4.319	100	100	110	101	94
BHU	1.423	1.418	1.560	1.438	1.344	100	110	90	83	81
BSE	1.941	2.129	1.745	1.604	1.568	100	58	44	42	38
ANCAP	6.481	3.771	2.855	2.721	2.462	100	90	67	61	58
UTE	10.670	9.619	7.119	6.515	6.197	100	23	19	18	18
PLUNA	796	834	466	400	313	100	105	59	50	39
ANP	4.551	1.814	1.328	1.252	1.022	100	40	29	28	22
ANTEL	8.170	6.379	5.868	5.856	5.542	100	78	72	72	68
OSE	6.206	5.783	4.906	4.655	4.654	100	93	79	75	75
ANC			1.788	1.794	1.758					
INC	281	266	207	200	198	100	95	74	71	70
Total	55.535	40.285	39.362	37.595	35.815	100	73	71	68	64

Nota: % calculados a partir del cuadro original, tomando 1985 = 100

Fuente: O.N.S.C.

\*En 1985 se excluyeron 438 funcionarios de ILPE, empresa que no existía en años posteriores.

Es a partir de este momento que el sector de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados comienza a verificar una sensible disminución de su plantilla dentro del total de funcionarios del Estado. No obstante esta constatación, es el sector en el que las ineficiencias se han puesto de manifiesto con renovado énfasis en la última década, sobre todo por parte de los distintos gobiernos. Probablemente las opiniones de los organismos financieros internacionales, plasmadas tanto en sus asesoramientos como en las condiciones de sus préstamos, agreguen una inquietud adicional al tratamiento de este tema y a los tiempos que ha tomado su transformación.

TABLA 2: Cantidad de empleados por órgano.

Organo	01/03/1985	Porcentaje	30/06/2002	Porcentaje
Poder Legislativo	791	0,30%	1.530	0,65%
Poder Ejecutivo	106.660	40,63%	91.850	38,99%
Organismo del 220	64.336	24,51%	69982	29,71%
Entes y Serv. Desc.	55.973	21,32%	35.815	15,20%
Gob Deptales.	34.748	13,24%	36.401	15,45%
	262.508	100,00%	235.578	100,00%

Fuente: O.N.S.C. Los porcentajes fueron elaborados a partir de los datos de la fuente.

La reducción del tamaño del sector público durante los noventa, en Uruguay, se ha intentado por distintas vías:

1) La prohibición de ingreso a la función pública

Desde los años noventa se prohibió el ingreso a la función pública y esa disposición fue mantenida por sucesivas leyes, hasta el año 2005. El eventual impacto de esta disposición pudo haber incidido en la reducción de la plantilla operada en los primeros años de aplicación pero, según la información elaborada por la Oficina Nacional de Servicio Civil (O.N.S.C.), la cantidad de funcionarios públicos se ha mantenido dentro de un rango más o menos constante, por lo menos en cuanto a empresas públicas se refiere.

Una evaluación primaria de esta medida, no aporta, a priori, consecuencias positivas, salvo el evitar el crecimiento del número de cargos públicos de carácter presupuestado, dispositivo que el sistema político se autoimpone porque, evidentemente, no visualiza otra modalidad responsable de hacerlo. Como contrapartida, la población de funcionarios públicos envejece inexorablemente y, de no existir excepciones a esta regla, implicaría la ausencia de generación de recambio por el período de vigencia de la ley. Pero las excepciones legales existieron y los ingresos bajo estos regímenes se han producido en condiciones algo atípicas, motivo por el cual la población que accede no lo hace siempre en términos de igualdad de oportunidades, y los servicios que llaman a concurso lo hacen con un perfil de oferta limitado al universo interno del propio sector.

Con los elementos anotados, se tienen indicios de que el ingreso a la función pública, que décadas atrás había avanzado hacia pautas de mayor equidad, disminuyendo la incidencia del clientelismo político en los procedimientos de selección, ha retrocedido en la medida que se ha flexibilizado el ingreso mediante vínculos menos reglamentados, habilitando decisiones que cuentan con menos garantías en cuanto a la equidad en las condiciones de acceso.

### 2) La transferencia de actividades al sector privado

Esta transferencia en forma parcial o total, tuvo en Uruguay expresiones en leyes de privatización (compañía de gas), de asociación (empresa de telecomunicaciones), de desmonopolización (Banco de Seguros del Estado).

Esta corriente de pensamiento predominante en el ámbito político, sobre todo durante la última década, se nutre de paradigmas como el que identifica todo lo que pertenece al dominio público con la ineficiencia y lo privado con lo eficiente. Así, los funcionarios públicos toman café mientras los privados son altamente productivos; de esta forma, todo lo que es posible pasar al dominio privado se privatiza y lo que queda luego de este proceso se reforma y achica.

### 3) La tercerización de servicios

Por último, nos detendremos en la tercerización de servicios, englobando aquí desde la prestación permanente de los mismos por parte de empresas privadas, las concesiones, hasta la contratación de consultorías y asesoramientos, ya sea con cargo a fondos propios o de préstamos con organismos internacionales.

Esta vía se ha utilizado en muchos casos para “suplir” las carencias que surgen por falta de recursos humanos propios tanto en términos cuantitativos (servicios de limpieza por ejemplo) como de calificación de los mismos (sectores donde se requieren conocimientos actualizados como los de informática), o bien como producto de necesidades de inversión que no se pueden cubrir por parte del propio organismo.

La cobertura de algunos servicios bajo estos regímenes puede significar en algunos casos dependencia de terceros en áreas estratégicas y, eventualmente, mayores costos para la institución cuando se hace necesario el cambio de empresa prestataria, en virtud de las normativas aplicables a las contrataciones. También requiere de un contralor responsable y una adecuada supervisión de la actividad tercerizada así como del cumplimiento contractual en todos sus aspectos, lo que significa capacidad de gerenciamiento cuya presencia no es obvia en todos los casos.

En este sobrevuelo histórico que realizamos, ¿qué reformas estaban en juego?, ¿qué aspectos del desempeño del sector público estaban cuestionados?, ¿a qué sector público se apuntaba? Las políticas de reformas, ¿constituyeron rupturas con los modelos anteriores?, ¿dieron continuidad a un modelo que se fue adaptando a la coyuntura económica en cada momento?, o ¿respondieron a pautas de modelos adoptados internacionalmente?

A partir de los noventa en el sector empresas públicas se eliminaron monopolios legales, se privatizaron algunos servicios, se realizaron concesiones de operación en otros, se redujeron

plantillas, se establecieron marcos regulatorios, se privatizaron actividades periféricas y, a más de una década de iniciado el proceso seguimos transitando ese camino, lento si lo comparamos con procesos de otros países de la región.

Para resumir estas consideraciones, digamos que:

a) el señalamiento de la ineficiencia del Estado ha sido una recurrente histórica, cuya crítica se agudiza en coyuntura de crisis;

b) en los momentos críticos desde el punto de vista económico, se tiende a colocar al Estado como “culpable” de casi todos los males que la sociedad está viviendo y las estrategias predominantes han apuntado a una reducción muchas veces improvisada y desesperada del mismo;

c) se percibe una tendencia cada vez mayor a la aplicación de criterios homogéneos a realidades que no necesariamente se asemejan.

La reforma operada en Uruguay ha sido gradualista y de privatización limitada (Lanzaro, 2003), las empresas estratégicas han quedado en la órbita pública pero en buena parte sus productos y servicios comparten el mercado con empresas privadas (seguros, telefonía celular, servicios portuarios, jubilaciones). El proceso estuvo muy alejado de lo que fue el Estado mínimo que impulsó el Presidente Menem en Argentina, donde el proceso fue de privatización “dura” (Lanzaro, 2003). El desarrollo de agencias reguladoras de diversos servicios antes monopólicos (energía, telecomunicaciones, seguros) fue tardío (fines de los noventa) si se compara con experiencias de reforma como la chilena.

#### 4. Experiencias de gestión en empresas públicas

Las experiencias seleccionadas comparten algunas características comunes que parece pertinente destacar. Todas han tenido su inicio en los últimos años de la década del noventa, si bien todas ellas tienen antecedentes significativos en los años previos.

En forma discreta, destacamos que buena parte de las experiencias han tenido como protagonistas a “viejos” funcionarios de la empresa (con excepción de la ANC no hubo incorporación masiva de gerentes externos), y que el acierto pudo haber sido su reubicación en ese nuevo rol, o bien, la organización que ese nivel directivo se dio. Estos actores protagónicos del cambio necesitaron recursos extraordinarios para el desarrollo de sus funciones, a saber: capacitación, planificación y comunicación estuvieron presentes entre las estrategias elegidas.

Como constatación adicional, las soluciones encontradas fueron elaboradas por equipos internos de las propias empresas; los casos estudiados no son compras de confección sino modelos “a medida”.

Por el período que los estudios abarcaron, los mismos se desarrollaron a lo largo de dos administraciones, hecho que nos habla de que sus raíces no habían crecido, necesariamente, como proyecto político de una determinada gestión de gobierno. Se puede pensar que fueron humildes contribuciones que no reportaban réditos políticos, o que, aún en el caso de ser

proyectos trascendentes se encontraban tan afianzados y sus positivos resultados eran tan evidentes, que no admitía cuestionamiento alguno aún desde la óptica política.

A efectos de mejor ilustrar se presentan a continuación el relato de las tres experiencias más relevantes entre las estudiadas. Se trata de la correspondiente a ANC, ANP y BSE.

#### 4.1 Administración Nacional de Correos (ANC)

Los servicios de correo tienen su origen en el ámbito del Estado a principios del siglo XIX. Desde esa época, gozó del monopolio estatal. Las últimas décadas del siglo XX encuentran un correo que comienza a deteriorarse, junto con un proceso de desmonopolización de hecho, en el que empresas privadas logran ganar la mayor parte del mercado postal.

Esta situación se extiende hasta el año 1995, en que una serie de transformaciones comienzan a operarse. Se inicia un marcado proceso de modernización cuyos ejes principales fueron:

- . La modificación del marco jurídico de referencia
- . La reingeniería de procesos
- . Cambio de foco en lo comercial

Como parte de la estrategia de cambio, el foco principal fue puesto en el cliente, apuntando a su satisfacción, y en este sentido desarrollaron nuevos servicios, acorde a las demandas que se presentaban en el mercado. Se propició el contacto permanente de la gerencia general con directivos de empresas comerciales, bancarias y públicas, entre otras, con el objetivo de interpretar esas necesidades y ajustar los servicios a la medida de las mismas.

El equipo gerencial tuvo una participación trascendente, privilegiando la comunicación, tanto interna como externa, la participación activa de los mismos, la acción coordinada (las reuniones periódicas a esos niveles era una práctica institucional consolidada). Se evidencia una clara definición de roles a nivel macro organizacional y una especial predisposición al cambio, a la detección de oportunidades, al crecimiento de la empresa en su conjunto.

A nuestro entender esto fue posible por el impulso que se dio a esta modalidad de trabajo a nivel de la empresa, y a cada uno de los proyectos que la misma encaraba. La empresa invirtió en la capacitación del personal técnico y directivo, y en las propias entrevistas podía valorarse el involucramiento y compromiso con que los mismos acompañaban el despliegue de recursos que su formación y experiencia le posibilitaba.

En este mismo camino de prácticas de cooperación, encontramos atractiva la de distribución de chapas (número de matrícula) de vehículos, en el departamento de Montevideo. Luego de analizada la experiencia, desde la perspectiva de la ANC, pudimos obtener la visión que, sobre el convenio ya cumplido, tenía la propia Intendencia. Se trataba de un proyecto conjunto, que ya había tenido principio y fin, en el que además se podía recabar información para evaluarlo por parte del cliente, la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). Fue éste el caso seleccionado.

La idea de distribución chapas casa por casa, según relató el director del proyecto de la IMM, parecía, al principio, la más descabellada, pues no tenían antecedentes de esa modalidad.

La relación entre domicilio de una persona e identificación del vehículo de su propiedad no estaba resuelta, y tampoco escapaba al estudio de viabilidad, el peso y el volumen del material a transportar por parte del cartero.

La Intendencia hizo un estudio de costos previo a contratar con la ANC e, incluso, se llegó a pedir cotización a otras empresas de plaza. Luego de pedir precios a empresas y valorar también la efectiva capacidad de todas para la ejecución de este proyecto ambicioso, se resolvió contratar con la ANC. En este caso, a la IMM no le significó erogación ya que se acordó el pago mediante el mecanismo de compensación de deudas (ANC mantenía deudas con la IMM). Se destacó, muy especialmente, que no fue éste el elemento decisivo para la contratación.

Al no disponer de una base de datos confiable, se tuvo que elaborar en forma previa y conjunta todo el relevamiento de información. En esta etapa trabajaron cinco personas en un período de cuatro meses, aproximadamente. Para el armado de los paquetes y su distribución, el equipo asignado fue relativamente pequeño, y las tareas que significaron más tiempo y aseguraron el éxito del proyecto fueron aquellas que tenían que ver con la planificación y estrategia de cada etapa (el tradicional proceso de ensayo y error no fue el elegido).

El equipo para este trabajo estuvo principalmente formado por ingenieros. No hubo necesidad de recursos extraordinarios para su ejecución y tampoco se requirieron consultorías externas para llevarlo adelante. Consideramos que ambas instituciones pusieron al servicio del mismo, el conocimiento propio de sus respectivos negocios, y que del trabajo conjunto se beneficiaron con aprendizajes que seguramente volcarán en sucesivos proyectos.

La experiencia en la distribución previa, realizada en 1992, había tenido una demora de tres años. En esta oportunidad, la visión del responsable del proyecto por la Intendencia es que la ANC aportó soluciones concretas de organización de la tarea y personal muy capaz y comprometido. En lo previo hubo por parte de ambas instituciones, una interesante evaluación de limitantes y riesgos asociados a esta forma de distribución. Por un lado, el medio de transporte (cartero) debía contemplar su distribución en pequeños lotes en virtud del peso de las chapas. Por otro lado, la existencia de eventuales reclamos por no tener acuse de recibo, y el inconveniente del no retiro de las chapas viejas.

El resultado fue que la distribución se realizó más rápido de lo previsto (entre tres y cuatro meses) y que los casos problema (chapas entregadas a otro destinatario, cambios por empadronamiento en otros departamentos, etc.) solo fueron 50 en un total de 170.000 chapas distribuidas.

Ambas instituciones valoraron en forma positiva este trabajo conjunto. Los recursos asignados no fueron excepcionales, y los resultados, en términos de tiempo, fueron ampliamente satisfactorios, en tanto que el objetivo pudo ser cumplido con total eficiencia.

En las entrevistas realizadas dentro de la ANC, pudo apreciarse el compromiso con la empresa y con el trabajo en equipo, no se visualizó el predominio de los protagonismos individuales. Se trata de un equipo gerencial joven, cuya integración a la empresa ha coincidido,

en general, con la etapa de cambio que la misma vivió en el año 1996. La empresa ha estimulado la capacitación de su personal gerencial, poniéndose de manifiesto también en estas instancias.

Este proyecto que puede ser visto como innovador, no es práctica de excepción dentro de la empresa. El estímulo a la creatividad para el desarrollo de nuevas propuestas se nos presentó por otras experiencias relatadas. El ambiente de la organización es desafiante y mantienen las funciones de coordinación y comunicación de equipos (gerenciales, técnicos, clientes, etc.) siempre activas. Se expresa y se percibe que la evaluación del desempeño institucional está presente. Por un lado la razón de supervivencia contribuye a ello, por otro, la empresa aprendió a estar alerta ante las oportunidades que se le brindan y en lugar de esperarlas, sale a buscarlas.

Si pretendemos colocar la evaluación en una dimensión que no sea puramente cuantitativa, la experiencia institucional del sector público puede enriquecerse con aportes que, como el presente, nos enseñen sobre la consolidación de aspectos claves que hacen a un cambio en la gestión.

Esta apuesta a compartir cotidianamente en la empresa las experiencias que se procesan en la misma, la convierte en una organización que realiza un aprendizaje continuo y que, seguramente, estará en mejores condiciones de interpretar el mundo que la rodea, identificar las oportunidades y traducir esos insumos en acciones que conduzcan a mejores resultados.

#### 4.2 Administración Nacional de Puertos (ANP)

En el año 1992 se aprueba la Ley 16.246 (Ley de Puertos) que marcará un cambio en los servicios a cargo de esta empresa y también en la organización de los mismos. Básicamente produce la transformación de lo que era, hasta ese momento, un “puerto operador” (los servicios del puerto los cumplía la propia ANP) en un “puerto propietario” (los servicios del puerto se tercerizan pasando a ser desarrollados por operadores privados y es la ANP la encargada de su administración, conservación y desarrollo como lo establece la mencionada ley, en su artículo 10.

Otra de las modificaciones introducidas por esta Ley es la declaración de Montevideo como “puerto libre”, lo que implica que, dentro del puerto, se puede hacer, sin pagar impuestos, cualquier operación con la mercadería, en la medida que la misma no cambie su naturaleza.

El cambio mencionado en la orientación de los servicios portuarios está pautado por:

- Reducción de la cantidad de personal. En 1992, eran más de 4.000 funcionarios y en diez años se redujeron a 1.000. Se concentran 97% en Montevideo y el 3% restante entre los otros cuatro puertos que están bajo jurisdicción de la ANP: Sauce, Colonia, Nueva Palmira y Fray Bentos. Los retiros se lograron, fundamentalmente, a través de incentivos (salvo en el caso de técnicos) y debido a la política de no generación de ingresos (con la excepción de técnicos especializados). En algunos casos, pero sin relevancia en el total de retiros de la función pública, se produjo la abosrción de funcionarios por parte de las empresas concesionarias.

- . Mejora de la infraestructura portuaria y su distribución. Se reubicaron zonas de almacenaje

para poder ofrecer mejores accesos al muelle y así fueran atractivos para permisar o concesionar (la diferencia entre ambas formas jurídicas es que el permiso es de corto plazo y no requiere inversión).

- Otorgamiento de concesiones y permisos sobre áreas portuarias y depósitos .

- Cambios en los sistemas informáticos. Toda la información para el atraque del buque, la asignación de muelle, el despachante de aduana, entre otros procesos, se halla computarizada.

Actualmente, todo se hace en forma electrónica, pedido de muelle, anuncios, lista de cargas, antes de atracar se sabe si la embarcación va a precisar agua, entre otros. Incluso el armador en el otro extremo del planeta puede saber dónde está su barco, cuando entró, etc.

Otros agentes consultados, como el Despachante de Aduana, trabajan a distancia, y valoran la mayor agilidad de los servicios, mejores comunicaciones a través de Internet, y las mejoras en infraestructura del puerto. La mayoría de los despachantes no están certificados en calidad pero se empiezan a preocupar por este tema. Más adelante, encontraremos alguna pista de esta motivación.

A partir de la nueva configuración de la empresa, vigente a partir de la promulgación de la ley, la dirección de la ANP comenzó un proceso de mejora continua a lo interno, y en el plano externo debió organizar, coordinar y controlar a los agentes prestatarios o demandantes de servicios portuarios.

En ambos frentes, la estrategia empresarial incorpora el tema de la calidad en los servicios, aunque con tratamientos diferentes en cada uno.

En lo interno, el primer abordaje de la calidad en la ANP se da a través de:

-Contribución del Puerto de Barcelona, a través del envío de un grupo de técnicos para hacer un diagnóstico de la situación de nuestro puerto y recomendar algunas acciones estratégicas entre las que el tema calidad era señalado como prioritario.

-Selección de cuatro procesos internos a ser certificados en calidad por LATU (Agencia de Certificación) y UNIT (Agencia de Normalización y Certificación). Los mismos fueron seleccionados personalmente por el Gerente General de la ANP en función del beneficio que los procesos que se iban garantizando aportaban al cliente y a la comunidad en general.

Las certificaciones alcanzadas a diciembre de 2003 son:

Area Operativa:

-Atraje de buques (División Operaciones Portuarias);

-Control de gestión de cargas peligrosas (División. Operaciones Portuarias);

-Gestión de Mantenimiento de Grúas de Muelle (División Obras y Mantenimiento);

-Suministro de energía eléctrica a buques (División Obras y Mantenimiento) ;

Area Administrativa:

-Habilitación de operadores portuarios (División Operaciones Portuarias);

-Reclamos Tarifarios (División Comercial);

. Generación de un ambiente de calidad mediante una activa participación del personal superior.

En la selección de los procesos a certificar se consideran las propuestas que las Gerencias de División puedan hacer espontáneamente. Se destaca, especialmente, como factores de éxito de todo este proceso:

- la política de comunicación de “puertas abiertas” de las jerarquías de la ANP.
- la filosofía de convencimiento y tolerancia que los inspira; no se ejerce presión ni se intenta el camino de la imposición, sino que se van garantizando procesos.
- el énfasis puesto en la comprensión de la importancia que el servicio brindado por el puerto tiene para la comunidad.
- la actitud de compromiso y colaboración que los funcionarios involucrados en los procesos a ser certificados han desplegado.
- la capacitación permanente en temas de calidad que se está extendiendo entre el personal.

Si se analiza el proceso de calidad externo a la propia empresa, o más precisamente, en el entorno próximo a la ANP o como ellos lo denominan: en la comunidad portuaria, se observan aspectos destacables.

El referido Comité de Calidad del Puerto de Montevideo tiene su inicio en el año 2001, fecha en la que se suscribe la Carta de Calidad de Servicio del Puerto de Montevideo. En sus estatutos se establece que el mismo tendrá como cometidos, recomendar y proponer actuaciones, constituir grupos de trabajo, aprobar propuesta de mejoras.

Está integrado por la ANP, la Dirección Nacional de Aduanas, el Centro de Navegación, la Cámara de Operadores de Transporte Multimodal, la Asociación de Concesionarios del Puerto Libre, la Cámara Mercantil de Productos del País, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, la Cámara de Industrias, la Asociación de Despachantes de Aduana y la Unión de Exportadores del Uruguay.

Se destacan algunos de sus cometidos, incluidos en la Carta suscripta por todos estos agentes: diseñar el Plan de Calidad del Puerto de Montevideo, la elaboración de la Guía del Usuario del Puerto de Montevideo, el Plan de Formación y Capacitación, el Plan de Comunicación, y el liderazgo del plan que es asumido por la ANP.

En las diferentes entrevistas se percibe la alineación con los objetivos de trabajo, la clara comprensión de los agentes y su contribución al proceso, la consideración de los aspectos comportamentales (actitudes) en los cambios, la incorporación de la filosofía de “vocación de servicio”, y una actitud proactiva (si no tenemos demanda suficiente para justificar nuestros costos fijos, generemos posibilidades, no seamos tan dependientes del mercado interno).

El reconocimiento del cambio operado estuvo presente en las entrevistas a distintos agentes. La existencia de una comunidad tan extendida en el entorno inmediato a la empresa hace de ello una excelente posibilidad de contrastación de la visión interna de la empresa con la de

otros observadores a ella vinculados; en términos comparativos es, sin lugar a dudas, un caso cuyas condiciones para este chequeo son mejores que las experimentadas en otros. El aspecto que sí evidencia matices, en algunos casos de trascendencia, es el ritmo que el cambio ha tenido según estas múltiples percepciones.

El sindicato, fue uno de los actores particularmente consultado sobre estos cambios y resultó crítico en cuanto no fue invitado a participar en los temas de calidad. Por parte de la Administración se indica que no han recibido solicitud alguna al respecto y que el sindicato mantiene un contacto regular con la gerencia general, con lo cual tiene la oportunidad de plantear sus opiniones.

Existe otra línea de trabajo en el tema calidad, que se agrega a las ya enunciadas, y que consiste en incorporar, paulatinamente, certificaciones de calidad como requisito para las empresas que tengan aspiración a contratar con la ANP.

Por este motivo, y a efectos de no dar señales que favorezcan alguna de las entidades certificadoras de nuestro medio, la propia ANP ha decidido certificarse, tal como se mencionara, con ambas organizaciones (LATU y UNIT).

La ANP ha asumido el liderazgo en el impulso a la calidad dentro de la comunidad portuaria y también en el entorno inmediato. Participan activamente en los eventos vinculados a la temática, también en reuniones y conferencias internacionales, realizando además asesoramientos externos, concretamente a Chile y El Salvador.

Es interesante la visualización de la ANP como un servicio en competencia, que se reconoce con potencial de liderazgo en la región, que se compare con sus competidores más cercanos, y que pueda recoger experiencia de mejoras que de alguna manera sean un producto exportable.

La transformación que la ANP ha comenzado, a partir de la promulgación de la ley en el año 1992, ha significado cambios trascendentes en la gestión, en su misión, en sus formas de gerenciar, en los sistemas de información y la tecnología aplicada a los mismos. Para ello, se han destinado recursos financieros y equipamientos, y también las capacidades técnicas y competencias necesarias para que estas inversiones logran los resultados esperados.

A la estrategia de este macro proyecto, definida por equipo dirigente en una primera instancia, se sumaron otros actores dentro y fuera de la empresa (gerencia intermedia, delegados de calidad, agentes de la comunidad portuaria, etc.) que fueron siendo incorporados en la búsqueda de mejora de los servicios, impulsando en sus respectivos ámbitos de acción, los compromisos y decisiones necesarios para el logro de objetivos.

La ANP buscó orientación en organizaciones exitosas de otros países, es el caso del puerto de Barcelona. Los asesoramientos técnicos fueron puntuales y se integraron al trabajo dando por resultado soluciones como creación propia. En definitiva, la calidad ofició a modo de excusa, en la medida que lo relevante de la experiencia es, una vez más, la planificación, la comunicación y la capacitación, como acciones que, aunque no se desarrollen bajo el rótulo de calidad, conducen a ella casi irremediamente.

Por la modalidad de relacionamiento que han establecido, a través del Comité de Calidad, se ha avanzado en la creación de un tejido, a modo de red que retiene, contiene, y descarta a veces los materiales que en ella se vuelcan. Del fortalecimiento de esta red dependerá la efectividad en la superación de los obstáculos (actuales y futuros) que se presentan a la continuidad de todo proyecto (más aún si se trata de uno innovador).

El foco del proyecto de la ANP es múltiple, los aspectos comerciales tal vez pueden visualizarse como elementos centrales, pero lo que se valora desde el ángulo de nuestro estudio como práctica saludable, es la interfase que se logra establecer entre lo público y lo privado. El hecho de que el soporte de este dispositivo de calidad sea el diálogo, la negociación, las decisiones consensuadas, asegura una buena parte del éxito que se puede alcanzar.

#### 4.3 Banco de Seguros del Estado (BSE)

La ley 16.426, de octubre de 1993, derogó el monopolio de los seguros con excepción de los correspondientes a accidentes de trabajo y aquellos que realicen las personas públicas. Se había previsto una pérdida de mercado superior a la que realmente se verificó (20% aproximadamente) y, a partir de 1997, ya se lograron resultados positivos. Se contrataron consultorías, tanto para realizar diagnósticos como para la recomendación de acciones.

El cambio más visible fue en la gestión comercial ya que de un esquema de organización por producto se pasó a uno de segmento de clientes. Esta definición significó una intensa capacitación del personal asignado a la atención del público, ya que desde especialista en alguno de los productos, deberían pasar a ser profundos conocedores de todos los que la empresa ofrecía, y transformarse en nuevos especialistas en los segmentos de mercado a que el Banco atiende.

Se priorizó la atención del cliente y se intentó reducir los costos de atención al público en mostrador. La idea fue informar mejor al cliente, orientarlo en los detalles de la tramitación para que, una vez que concurriera al Banco, tuviera toda la documentación necesaria y se dirigiera al lugar preciso donde debía concretar la gestión. Con esta propuesta inicial surgió el servicio de atención telefónica del BSE, que hemos elegido para nuestro estudio. Según se nos informó, fue el único proyecto que se desarrolló, de los planteados por la consultora, en el marco del cambio hacia una atención integral del cliente.

Este cambio de cultura de especialización por producto a la atención por segmento de clientes, fue sentido por algunos como pérdida de espacio, ya no se era el experto imprescindible, y la información que se poseía casi en exclusividad ahora se democratizaba. En este aspecto, el servicio de atención telefónica tuvo dificultades para superar el celo de quienes atendían mostrador. No es un proceso que pueda llevarse adelante sin la cooperación del resto de la institución, gradualmente los distintos servicios de atención telefónica por sectores (existentes antes de la promulgación de la ley), fueron absorbidos en una primera etapa.

Los Corredores del Banco también se resintieron, y vieron con temor el servicio, y lo visualizaron en términos de competencia. Con el correr del tiempo fueron comprobando que

se trata de un servicio complementario del que ellos brindaban y que no tenía pretensiones de sustituirlos en su función.

Antes de la reestructura que el BSE tuvo, como consecuencia de la ley de desmonopolización, se había hecho un proyecto de call center. En él habían trabajado responsables del sector de O y M, e implicaba la unificación de las distintas centrales telefónicas (el Banco no tiene una sede única). El llamado interno que se hizo en el año 1992 para estas funciones fracasó, pues no hubo interesados. Probablemente, no era el momento y quedó pendiente, hasta el momento de la reestructura. En esta segunda instancia (1996) se impulsó, y se obtuvo respuesta; la desmonopolización, tal vez sentida como amenaza, pudo haber sido un factor de movilización para que esta vez sí hubiera interés, a pesar de que no se aseguraba compensación económica por el desempeño de estas funciones.

Esta primera selección se hizo por antecedentes dentro de la institución. Se realizaron entrevistas con psicólogos y una prueba de voz. Se inscribieron un total de 70 funcionarios. Recién se comenzó en el año 1998, después de un año de capacitación. Se hizo todo con personal del Banco y se diseñó infraestructura, equipos, cabinas e instalaciones, en general, de última generación. Se realizó UNA capacitación en productos, asignándose tutores internos.

Posteriormente, se seleccionó, en el marco de la ley de discapacitados, doce personas que se integraron a esa función ya iniciada. La solicitud de autorización para ingreso por dicha ley fue a mediados de 1999, pero recién se concretó en febrero de 2001, uno de los requisitos era que fueran menores de 25 años, y también se determinó el tipo de discapacidad compatible con la función (en general se trataba de discapacitados motrices). El Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos trabajó en la elaboración del perfil, en el concurso, en la inducción e incorporación de las doce personas seleccionadas.

El régimen laboral de este segundo grupo de funcionarios es diferente, están en funciones contratadas, trabajan cinco días corridos (independientemente que sean hábiles o no) y descansan dos, ya que el servicio se brinda las 24 horas durante todos los días del año. El grupo que inició la actividad había logrado un buen trabajo en equipo y niveles satisfactorios de integración. La renovación que significó el ingreso de personal más joven fue positiva, a pesar de que existió inquietud ante la nueva situación.

El equipo técnico a cargo de esta coordinación trabajó para lograr la integración del grupo pre-existente con el personal con capacidades diferentes: meta de un trabajo en común, sin discriminación; y también con el propio grupo que se incorpora, logrando que se superaran los niveles de sobreprotección que seguramente experimentarían previo al ingreso, y que se pierden al compartir con otras personas que presentan también capacidades diferentes. Se llevaron a cabo talleres con el grupo de operadores antes del ingreso del nuevo personal. Y cuando ingresó el nuevo personal se conformaron grupos con integrantes antiguos y nuevos, para una mejor inserción.

Se visitó el local, y de esta manera se pudieron apreciar algunas peculiaridades del lugar de trabajo. Se trata de una función que requiere de mucha concentración y también de permanente

comunicación. Todos los funcionarios asignados al call center trabajan en un espacio común, cada uno de los puestos está separado por mamparas en el frente y en los laterales, el computador, el software de apoyo y el teléfono incorporado (pueden así tener las manos libres) son sus herramientas.

Se aprende de las diferentes consultas, y ese conocimiento se colectiviza mediante una organización precisa y cierta especialización para una respuesta más efectiva. Existe una mesa de supervisión que oficia de intermediaria con los sectores para plantearles los problemas específicos que se tramitan a través del call center.

Es un trabajo de tensión ya que muchas veces quien llama se encuentra en una situación difícil. Para que el impacto en el personal sea mínimo se lo prepara y se estipulan descansos apropiados para que esta carga pueda soportarse sin consecuencias para la salud. Se realizan exámenes periódicos que atienden las condiciones orgánicas también, como audiograma por ejemplo. El trabajo es una tarea exigente en cuanto al empleo de casi todos los sentidos. Trabajan técnicos de distintas disciplinas, y cada uno cuida y alerta sobre aspectos que pueden ser de impacto negativo. Los tiempos de descanso son superiores a otros call center, la información que este centro debe procesar es más profusa que otros, las preguntas y el espectro de consultas es realmente amplio, y existe una mayor cantidad de variables intervinientes que en otros (por ejemplo en el caso de servicios de agua o energía).

Otra característica relevante de esta experiencia es el mantenimiento de una capacitación permanente, ya que la misma se integra a la práctica diaria, pues se debe estar con la información al día. Para renovar la información y tenerla actualizada es obligatoria una hora por semana de capacitación ya que pueden ser muchas las variables que cambien y es imprescindible que todos las conozcan. El total de personas trabajando es de 36, que provienen de los dos momentos de ingreso indicados, anteriormente.

La difusión del proyecto parece de perfil bajo en los medios masivos. Si se visita el sitio web ([www.bse.com.uy](http://www.bse.com.uy)) se puede ver que por el número 1998 se atienden trámites telefónicos como atención de reclamaciones, recepción de denuncias de siniestros, realización de cambios en las condiciones de facturación, modificación de direcciones de cobro o domicilio, información actualizada sobre condiciones de sus contratos, recepción de solicitudes de préstamos sobre Seguros de Vida y Agrupamiento, solicitudes de inspección domiciliaria de vehículos, pedido de tasaciones de siniestros en su taller, fecha de cobro de siniestro de vehículos, solicitud de carta verde.

En el caso analizado se visualizó un intenso trabajo en equipo, finamente coordinado, con una integración ajustada del conocimiento de diferentes disciplinas para el logro de un mejor resultado. Se evidencia por parte del responsable del sector una dedicación permanente al seguimiento y evaluación del servicio. Se monitorea la evolución de la cantidad de consultas por día (1.200 en el momento de la entrevista), se han encargado estudios de mercado. Durante el desarrollo de esta investigación también se lo sometió a prueba, y resultó ser el mejor servicio telefónico, el más completo de entre todas las empresas de seguros de nuestro medio. En parte

puede justificarse por ser la de mayor volumen de actividad, pero sin duda es el que cubre mayor horario y trámites diversos.

Los obstáculos están presentes en la evaluación, existen carencias por descoordinación con algunos sectores del Banco, ya sea porque no se visualiza adecuadamente la función que cumple, o bien comprendiéndola se siente como amenaza para la existencia de los mismos. Si bien la meta a alcanzar es que la atención e información ofrecidas sean las mismas, independientemente del operador (se le denomina ejecutivo de atención telefónica asimilándolo a los ejecutivos de atención en mostrador) que la brinda, es muy difícil lograr tal homogeneización.

Búsqueda de permanente mejora en los estándares de atención, seguimiento y evaluación son claves, junto al trabajo de un equipo multidisciplinario, pero entendemos que hay otro elemento que está presente en el saludable desarrollo de la experiencia, y es el bajo perfil que mantiene. La forma en que la propuesta se presenta contribuye a su paulatina aceptación por el resto de los sectores dentro de la empresa y su moderada difusión en los medios puede estar evitando un punto de fricción, y eventual enfrentamiento, con la competencia del sector privado de la actividad.

En particular, la experiencia de incorporación de personal con capacidades diferentes, el trabajo desplegado en las etapas de selección, inserción, integración y capacitación, bien puede ser un producto que el BSE puede “vender” a otras empresas. En el sector público, se legisló para que se incorporara un cierto porcentaje de personal discapacitado del total de vacantes generadas anualmente. Los resultados que surgen de su aplicación, dan cuenta de las resistencias que existen para su aplicación. Puede resultar efectivo mostrar a jefes y gerentes que sueñan con elegir a sus colaboradores inmediatos “a la medida” (para algunos, tienen que ser lo más inteligentes, para otros los más sumisos, o los de mejor carácter, o prefieren que sean hombres), cómo se pueden obtener muy buenos resultados si se invierte en técnicos que asesoren en un proceso profesional de selección, valorando aspectos de motivación e inserción que seguramente redundarán en personal más comprometido en su función y con la organización en general.

Las transformaciones verificadas en el sector fueron de distinto orden, de gestión de la información y del conocimiento, de los recursos humanos asignados, de la disposición espacial.

## 5. Reflexiones finales

El proceso de construcción del sector de empresas públicas tiene su inicio un siglo atrás, y crecen en un contexto histórico donde el capital privado, generalmente extranjero, ya no satisfacía adecuadamente las demandas. Quienes analizaron su evolución en esta primer etapa, la juzgan eficiente. Su función social, y su buena gestión en lo financiero, hicieron de la experiencia un modelo que permitió el crecimiento y el desarrollo de una sociedad que comenzaba a consolidarse en el plano de la democracia política. En este contexto, el Estado asume, así, su perfil empresario y lo hace con éxito.

En etapas posteriores, este rasgo predominante se va perdiendo, y gana espacio la utilización

del sector para reducir el impacto de la desocupación, y para mayor pérdida, esta absorción no se hace con criterios de selección en términos de objetividad y excelencia, pues el clientelismo político predominó.

Podemos identificar un proceso de remisión de esta práctica, que se sitúa alrededor del último cuarto de siglo XX, donde el Servicio Civil recompone algunas reglamentaciones difusas, genera, en definitiva, un marco normativo de ingreso, evaluación y promoción dentro de la función pública. Finalmente, la actual etapa donde rige la restricción de ingreso a la función pública y, como señalamos al inicio, evidencia procesos de selección de relativa pureza.

La eficiencia lograda hace un siglo, lo era en otro contexto histórico, y la que se exige, actualmente, no cuenta con ese mismo marco, ya que se le asignan otras dimensiones, en particular, las correspondientes a la actividad privada.

En este sentido, no se pueden reducir las valoraciones a la simple ecuación económica y con ella medir los resultados exclusivamente en aquel sector del Estado, solo porque en virtud de su autonomía y características particulares, puede hacerlo con relativo éxito.

Los casos expuestos dan cuenta de que pueden desarrollarse buenas prácticas y que más allá de la importancia e impacto de las que puntualmente analizamos, puede haber terreno fértil para apuntar a su expansión. A modo de lectura que emula las consignas identificadas con el sector privado, se podría decir que nuestras empresas han logrado distinciones por la calidad de sus productos y servicios (Correos), que existe una preocupación constante por captar y retener clientes (Correos, Puertos, Seguros) y que se están exportando servicios de calidad (Puertos).

Estos hechos nos hablan de un sector de empresas públicas en que la capacitación de técnicos y gerentes juega un papel fundamental, y donde se deberá procurar, en forma permanente la incorporación de los agentes mejor preparados para cada puesto de trabajo, dando garantías para el desarrollo de la función, posibilitando la independencia técnica en el ejercicio de la misma.

Del análisis de las experiencias estudiadas se advierte la presencia de elementos de cambio, variables identificadas, con incidencia en todos o casi todos los casos estudiados. Debemos anotar que no existe pretensión de exclusión sobre otros aspectos, máxime si tenemos presente, el alcance diferente que las experiencias bajo análisis tienen dentro de las respectivas organizaciones (algunas son de alto impacto, mientras que otras pueden identificarse como de impacto medio o incluso bajo).

## 5.1 Aspectos a destacar.

### 5.1.1. Capacitación

La capacitación acompañó cada una de las experiencias. Generalmente, lo hizo en forma permanente, tal vez con distintas intensidades según el caso. Es evidente que no podemos rotular como novedoso este aspecto, pero como principal protagonista no podíamos dejar de otorgarle el lugar privilegiado que en estos procesos ocupa.

### 5.1.2 Equipo gerencial

El compromiso del nivel gerencial fue también de los factores constantes encontrados durante la investigación. Fueron nuestros interlocutores principales y su actitud hacia los respectivos proyectos pudo ser, francamente, demostrada. Pero es necesario destacar algunas acciones que marcan diferencias, aún dentro de los firmes compromisos asumidos. El proceso de toma de decisiones y la participación, los asesoramientos y las disciplinas convocadas tuvieron peculiaridades que las hacen destacables en función de los resultados obtenidos.

Se observaron empresas con un proceso de toma de decisiones articulado en la participación. Los niveles gerenciales, en el marco de reuniones periódicas, van definiendo las líneas de acción y planificación que, luego, serán ejecutadas a los niveles operativos. Cuando esta herramienta es de uso sistemático, se percibe una acentuada consistencia en los mensajes que los distintos agentes emiten; incluso, en el lenguaje utilizado, las prácticas más concretas se sienten como alineadas con los objetivos más generales de la empresa.

La participación activa del personal, en la medida que cada uno lo haga desde su rol institucional, aporta un saber insustituible. Son los únicos capaces de identificar con agudeza las debilidades y, probablemente, también aporten las pistas para encontrar la forma de superarlas. Cuanto más próximo se está al terreno, más fácilmente se nos revelan algunos secretos. Por este motivo, la capacidad de escucha de los gerentes es primordial. Como efecto adicional, y absolutamente beneficioso, esta participación activa crea las condiciones para el compromiso institucional en los distintos niveles jerárquicos.

En una proporción importante, las experiencias implicaron el concurso de profesionales especialistas en distintos aspectos que hacen a la gestión, al funcionamiento o a los comportamientos dentro de la organización. Además, a través de consultas respecto a la formación de los entrevistados, supimos que muchos de ellos tenían otra formación adicional a la de grado. Algunos se habían interesado por otra disciplina, no necesariamente vinculada con la primera, ingenieros con posgrados en administración o en marketing, contadores con formación en psicología social o informática.

La riqueza que agrega la diversidad de perspectivas respecto a un mismo objetivo de trabajo constituye parte importante de la obtención de resultados con un diferencial de calidad y constituye un impulso que potencia el aprendizaje de la organización en su conjunto.

### 5.1.3 Evaluación institucional

El foco en el cliente fue el denominador común en el cambio de paradigma operado en el sector de empresas públicas, a principios de los noventa. A partir de esta transformación trascendente, se abandona la mirada concentrada en lo interno de la gestión y se incorpora una actitud más alerta hacia el afuera. Al mismo tiempo se va apelando a distintos indicadores para medir los resultados, y lo que inicialmente era medido en forma cuantitativa (costos, beneficios, predominante en la gestión típicamente burocrática), pasó paulatinamente a medirse también en términos cualitativos.

Las empresas comenzaron a interesarse por la opinión de sus clientes, por su posicionamiento en el mercado, y esa nueva mirada dinamizó la gestión interna. Para ello se debieron desarrollar nuevas capacidades, los resultados de las encuestas de opinión y los estudios de imagen requieren procesos internos de evaluación institucional.

Existe conocimiento de lo que sucede en el ámbito local, también en la región y el mundo, de lo que afecta en lo económico-financiero, se percibe una actitud alerta frente a eventuales amenazas y oportunidades. En este sentido, se destacan los reconocimientos obtenidos en el país y también a nivel internacional.

#### 5.1.4 Tecnología

La incidencia de esta dimensión ha estado presente en todos los casos en lo relativo a la informática. La expansión del uso de computadores personales, y las aplicaciones habilitadas por el desarrollo de sofisticados software, fueron necesarias para posibilitar los proyectos, basados en la mejora de los sistemas de información y comunicación.

La informática nos brinda soluciones que ya no resultan novedosas, pues hemos aprendido que actualmente casi todo es posible. No obstante, no escapa a nuestro análisis el que es, relativamente reciente, la adecuación entre las características de la oferta y la demanda de estos servicios. Inicialmente, las aplicaciones más utilizadas eran aquellas que sustituían la máquina de escribir y la de calcular, pasando regularmente de un tipo de soporte a otro. En la medida que el usuario se fue haciendo cada vez más experto, sofisticó sus demandas y la industria fue respondiendo con productos cada vez más flexibles y “amigables”.

Esta reivindicación del papel de la tecnología informática resulta sustancial. Por la velocidad con que la hemos incorporado, corremos el riesgo de minimizar su incidencia en la gestión. Las aplicaciones corrientes en la administración sintetizan el saber acumulado por generaciones de técnicos y posibilitan formas de comunicación e interacción que aún no hemos explotado en su totalidad. Una de las industrias contemporáneas de expansión vertiginosa nos ha sabido vender casi en forma compulsiva, y los usuarios hemos estado rezagados, sin poder absorber razonablemente estas irrupciones del mercado. Consideramos que, poco a poco, el usuario se ha vuelto un experto demandante, y junto a la incorporación de técnicos especializados a la empresa, se ha logrado equiparar las condiciones entre oferta y demanda. A este modo de relacionamiento responden las experiencias exitosas cuyo soporte principal está constituido por la tecnología informática.

Todas las experiencias tienen su singularidad y al mismo tiempo se basan en formas de gestión conocidas, no existen métodos, instrumentos aplicados o tecnologías de sofisticación extrema, por lo menos para nuestro tiempo. Nos planteamos entonces, ¿dónde está la clave? Prácticamente las mismas personas que integran la organización, pero haciendo de forma diferente, comunicando, liderando, coordinando, planificando, etc.

#### 5.2 Puntos de contacto entre las experiencias

La clave se encuentra en el *cómo hacer*. Y en este sentido los ejemplos expuestos tienen puntos de contacto y coincidencias en sus acciones.

### 5.2.1 Reconocimiento inicial de situación

Se elaboraron diagnósticos iniciales, en muchos de los casos con ayuda de asesoramientos externos, en otros ese reconocimiento se produjo internamente. Nos preguntamos, ¿serán posibles procesos de cambios sostenidos y exitosos cuando se ignora la identidad y cultura organizacional existente?

### 5.2.2. Convocatoria de actores múltiples.

Se incorporaron, según el alcance de cada propuesta, el personal concernido en el proceso de cambio, usuarios, sindicato, decisores políticos, proveedores, ciudadanos en general. Para ello, las empresas crearon dispositivos para la reflexión, se facilitó el trabajo en equipo, se motivó la participación y se generó compromiso en las acciones. ¿Será posible lograr éxito si se afectan a la propuesta recursos externos a la organización (asesores, consultorías) y se constituye un equipo interno como contraparte?

### 5.2.3 Liderazgo institucional.

Se ha registrado el impulso predominante de un equipo, jefes y gerentes, y también se ha señalado como debilidad la excesiva concentración en liderazgos de tipo individual. ¿Cómo nos aseguramos que la consolidación del cambio trascenderá al período de permanencia de ese líder?

Se puede concebir, a partir de este perfil común de las experiencias, una metodología que puede aportar los ejes centrales de las transformaciones, y que hacen a la integración de visiones sociales, económicas, políticas, tanto en el diagnóstico inicial como en la institucionalización del cambio y su evaluación.

Para lograr cierto equilibrio en estas reflexiones, debemos atender también aquellos aspectos que no estuvieron presentes en estas experiencias, las formas del hacer que no fueron elegidas como estrategia, en definitiva las prácticas ausentes.

Las experiencias no presentan cambios en la estructura formal como condición y fundamento de su existencia. En el ámbito de la administración pública es posible observar una tendencia a visualizar el cambio en función de los organigramas, reglamentos, normas, abordando el proceso desde ese plano en primera instancia. Estos cambios en el «envase organizacional» si no se encuentran acompañados de cambios en el contenido, en el cómo, tendrán solamente una apariencia de cambio, y servirán, seguramente para tranquilidad de algunos, para fortalecimiento de las prácticas burocráticas existentes. Para legitimación de estos procesos, se encuentran frecuentemente, consultorías expertas en incorporar estas resistencia bajo formas simuladas de cambio, en inocente complicidad con quienes deciden la contratación de sus servicios.

En los casos estudiados, no se evidenciaron procesos cuya orientación principal descansara en asesoramientos externos. Estos fueron generalmente convocados en el arranque, pero el desarrollo en sí de la estrategia y su implementación operativa tuvo el sello institucional propio. Parece recomendable depositar confianza y estimular el compromiso del personal permanente

de la empresa, ya que serán ellos los verdaderos dueños del proceso, y para ello es imprescindible que lo hagan propio desde el comienzo. La resistencia al cambio también significa adhesión a la institución, a ciertos valores de la cultura organizacional existente, a partir de los cuales pueden edificarse otros nuevos. Puede pensarse en renovar la lealtad hacia la institución, recreando un clima de confianza en el personal, siendo capaces de mostrar los efectos beneficiosos que la propuesta tiene para la institución, y rescatando aquellos aportes que en virtud del conocimiento profundo de la empresa pueden hacer con responsabilidad y compromiso.

Los Directorios de las empresas no tuvieron, en general, un papel protagónico en el desarrollo de los proyectos. Esto es, no fueron identificados como los impulsores de los mismos, y tampoco tuvieron visibilidad en su ejecución y difusión, salvo en el BPS. Esta circunstancia fue resaltada por alguno de los entrevistados, como un elemento crucial para que la propuesta tuviera asegurada su permanencia en el mediano plazo. Existió consciencia de que debía ser evitada la “esponsorización” por parte del órgano máximo y que el marco ideal era el bajo perfil.

Los Directorios no se encuentran, generalmente, integrados por personal estable de la empresa. Se trata de posiciones políticas que, excepcionalmente, superan en permanencia el período de gobierno. Por lo tanto, no puede considerarse que formen parte de la institución, de su cultura y prácticas cotidianas. El Directorio es un lugar “lejano”, ámbito predominante de circulación del poder dentro de la organización, donde puede resultar débil el sentido de pertenencia y en cambio predomine la búsqueda de resultados visibles para una mejor performance en términos político electorales. Como puede desprenderse, naturalmente, las propuestas mejor inspiradas que surjan de estos órganos pueden tener el fracaso asegurado si se las identifica con el liderazgo del director de turno.

En nuestro trabajo de campo se puso en evidencia la discontinuidad de valiosos proyectos, las marchas y contramarchas en los avances, en función de que los mismos nacieron como expresión político partidaria. Se debe resaltar que, aún bajo gobiernos de un mismo partido, el cambio de fracción predominante en los últimos dos períodos tuvo impacto en la gestión, que en algunos casos tuvo su manifestación en el cambio de figuras en la gerencia general de las empresas.

El sistema político asociado a la burocracia establecida puede volverse un bloque solidario que oficie de muro infranqueable, resistencia al cambio y defensa del statu quo no resultan fáciles de superar. ¿Qué estrategias son posibles para ello, cuáles parecen ser las utilizadas en estos casos?

El perfil bajo que los proyectos tengan respecto del Directorio, puede resultar de gran importancia, convirtiéndose a veces en factor clave. ¿Será que las mejores prácticas no encuentran marco propicio para su desarrollo, en los habituales terrenos de lucha por el poder, en el ámbito político? La ausencia de este actor en los proyectos ¿aleja la incidencia de rigideces formales en los mismos y habilita una atmósfera de mayor participación de los actores concernidos en los procesos de mejora de gestión?

En este marco, las reformas incluidas en la agenda política, durante la última década del siglo XX, se han llevado desde el punto de vista formal a la práctica (leyes aprobadas, desmonopolización, creación de órganos reguladores, etc.), pero el cómo han funcionado realmente estas transformaciones, no parece haber conformado ni siquiera a los responsables políticos de esas iniciativas. No se evidenció un claro liderazgo del cambio a nivel del Estado en su conjunto, lo que puede estar reflejando la silenciosa consolidación de la burocracia estatal y el « *statu quo* » predominante.

El escaso intercambio que existe entre las empresas públicas, es otra de las ausencias constatadas. No hay reconocimiento de experiencias institucionales entre ellas, y el conocimiento que a veces se tiene, es el de los temas que tienen difusión a través de los medios masivos de comunicación. Suponiendo que las consultorías contratadas por las empresas, podían contribuir a una apreciación exterior de este aspecto, intentamos contactos con técnicos pertenecientes a las mismas, pero lamentablemente no logramos respuestas a nuestros planteos.

La Universidad tiene, en este sentido, un rol que cumplir, generando un ámbito de interconsulta e intercambio, donde el saber especializado en la administración pública pueda circular. Un Instituto tal vez, que rescate las capacidades institucionales, su memoria, y que pueda ser generador de conocimiento, mediante el desarrollo de investigaciones sobre el sector público.

Puede incluso, officiar como interlocutor tanto para los niveles políticos, responsables por la gestión del Estado, y los niveles gerenciales que deben “mejorar la gestión” en lo cotidiano. Es crucial que opere la articulación entre estos dos niveles, y la Universidad es un agente privilegiado para llenar este vacío.

El Estado ha tenido diferentes formas y contenidos, y su presencia en las sociedades ha ido variando. En Uruguay en particular, ha jugado un rol histórico, protagónico desde su nacimiento. Ignorar los mensajes que la ciudadanía en su conjunto ha dado, la identificación mayoritaria y manifiesta con los fines sociales más allá de reconocidas ineficiencias, puede significar un error de partida en el camino elegido para las reformas. Debemos convenir que se requiere del más amplio consenso político y del concurso de los técnicos de las más diversas disciplinas para reubicar el papel de las empresas públicas en la matriz de un Estado refundado en función de las demandas ciudadanas.

## Referencias Bibliográficas

Lanzaro, J. 2003. Democracia Pluralista y Reformismo Gradualista. Ponencia presentada en el Seminario - Taller del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República sobre Globalización y Transformación Estatal: un Análisis Comparativo, diciembre de 2003, Punta del Este, Uruguay.

Moreira, C. 1998. Modernización, Reforma de Estado y Consolidación Democrática: el Uruguay en el Contexto de las Nuevas Democracias. *Documento de Trabajo* 12. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Nahum, B. 1993. *Empresas Públicas Uruguayas. Origen y Gestión*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Narbond, P., G. Peters, C. Ramos y B. Rockman. 2003. *La Reconstrucción Gerencial del Estado. Enfoques Políticos sobre la Nueva Gestión Pública*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Embajada de los Estados Unidos, Ediciones de la Banda Oriental.

Schvarstein, L. 1998. *Diseño de Organizaciones*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Elizabeth Oria es Directora General de Secretaría en el Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. Licenciada en Administración por la Universidad de la República (Uruguay) y Maestra en Administración Pública por la ENA (Francia). Se ha desempeñado como docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (Uruguay).

E-Mail: eloria@mef.gub.uy