



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Licenciatura en Ciencia Política

PASANTÍA

Las ideas en la reforma de la Administración Pública
importan

Flavia Carina Busti
Tutor: Alejandro Milanesi
Responsable de pasantía: Analía Corti

2023

Este trabajo decidí realizarlo sobre la relación del paradigma de las Ideas como creadoras de Política Pública por dos motivos.

El primero es que el encargado de impartir la asignatura que trabaja sobre este paradigma, Adolfo Garcé, fue quien con sus clases teóricas en ciclo inicial logró abrirme al mundo de la Ciencia Política por la pasión a la profesión y la llegada que tienen sus ideas sobre las ideas. El famoso “sillón de pensar” al que nos debemos para realizar una reflexión consiente y que hace a la creación de teoría al que tanto nos remite el profesor fue el disparador de que hoy esté culminando esta hermosa carrera.

El segundo son las ganas que me transmitieron cada uno de los docentes por entender que la Ciencia Política debe ser un faro de luz para esclarecer ideas y llevarlas a todos de forma clara. Soy privilegiada por haber podido realizar una formación terciaria y poder culminarla y me motiva la utilización de los conocimientos adquiridos para hacer llegar la teoría a la que unos pocos tenemos acceso y comprensión a los que se alejan de la política por no entenderla. Compartir el conocimiento para que otros entiendan “de que hablamos cuando hablamos de política” es a donde me dirijo.

Resumen

En el siguiente trabajo intentaremos esbozar “El poder político de las ideas” en el proceso de reforma de la administración pública de Uruguay.

Lo que desglosaremos es la identificación de los procesos de difusión y transferencia de ideas y la importancia de los actores locales y transnacionales, así como el contexto en el que se intentó implementar un tipo de reforma Neoweberiana para la administración pública.

Palabras Clave: Reforma Neoweberiana, Ideas, Difusión, Transferencia, Instituciones.

Las Ideas importan

La importancia de la teoría trabajada desde la Ciencia Política sobre los paradigmas de Institucionalismo Histórico, Cultural y de Rational Choice sobre la preponderancia de las instituciones como factor aperturista o limitante de reformas debe ser articulado con el paradigma idealista ya que las instituciones no solo son proyecciones de ideas, sino que esas mismas ideas institucionalizadas crean estructuras que diseñan políticas hijas de las primeras.

Desde la identificación del tipo de reforma que fue conducida por los diferentes gobiernos basados en tipos ideales que configuran modelos de estrategias de gestión pública y los discursos políticos que replican esos valores y normas, tenemos la incorporación de la importancia de las ideas en el tipo de estructura elegida para la reforma de la gestión pública uruguaya.

Metha (2011) destaca tres tipos de ideas asociado al ciclo de Políticas Públicas que podemos ordenarlos en tres niveles que van desde lo concreto a lo más abstracto:

En primer lugar, identifica las “Policy Solutions” como ideas de solución a los problemas identificados; el segundo nivel lo ocupan las “Problem Definitions” que son el tipo de definiciones que arman los decisores políticos eligiendo que issue es un problema y por lo tanto debe ser tratado y pasa a formar parte de la agenda política. El problema no existe políticamente hasta que se nombra como tal. Aquí juega un papel preponderante el receptor del planteo, la autoridad del emisor y la factibilidad de las policy solutions relacionadas.

El tercer nivel pertenece a las “Public Philosophies” que corresponden a los principios y valores ideales sobre lo óptimo o correcto respecto a modelos de estado, gobierno, gestión pública, etc.

Como relatan para el caso del proceso de reformas de la administración pública Ramos y Milanese (2015), identificamos aquí la filosofía pública de tipo Neoliberal para el primer período de reformas correspondiente a la década de los '90 con gestión pública de Nueva Gestión Pública (en adelante NPM). Ésta ingresó a Uruguay de forma modesta por el bloqueo de actores e instituciones que tienen fuerte base estatista heredada del Batllismo de inicios del SXX.

Para el segundo período de reformas que comienza con el primer gobierno progresista se implanta una filosofía pública Neodesarrollista en la que se aplica una reforma de gestión pública Neoweberiana que intenta aplicar mejoras a las “buropatologías” de la burocracia clásica sin los excesos de la NPM¹ del período anterior.

Respecto a la definición de problemas tenemos para el primer período de reformas que comienza en la década de los '90 aquellos inconvenientes derivados de la burocracia weberiana que incurría en una institucionalidad basada en el patronazgo. Éste fue eficiente a las políticas Keynesianas post crisis del '29 pero resultaron en un aumento del estado y del gasto público con un alto nivel de ineficiencia y mañatado al procedimentalismo. Las recetas indicadas por el consenso de Washington de tipo neoliberal asociadas al estado mínimo privatizando la providencia de servicios y bienes y que debía acompañarse de flexibilización laboral y de mercado para dar margen a un desarrollo económico a través del empoderamiento de la arena comercial como regidor de la economía fueron sus representaciones idealistas.

Con el giro progresista en el que Uruguay acompañó a la región a partir del 2005, la definición de problemas estuvo en la declaración de la necesidad de “la madre de todas las reformas” en la que se planteó una reestructura de la administración pública basada en la idea de transformar la burocracia procedimental e inflexible en un modelo de transparencia con enfoque en la meritocracia para limpiar el vicio del clientelismo y formar cuerpos burocráticos profesionalizados además de empoderar a la administración central en el diseño e implementación de políticas públicas.

Por último, las políticas de solución a los problemas conceptualizados y puestos en agenda tenemos para el período de reforma neoliberal el decreto de barrera al ingreso de funcionarios públicos también conocida como ley 3-1² en la que se buscaba achicar la cantidad de funcionarios estatales para lograr ahorro en los recursos del estado y hacerlo más eficiente.

¹ New Public Management

² Decreto N° 338/996

Se intentó también la privatización de las empresas estatales proveedoras de servicios, pero se activó el dispositivo de democracia directa con el plebiscito de 1992 que bloqueó dicho intento. Aquí pesó sobremanera la idealización popular del Estado Batllista estatista que protege los bienes del estado a través de la gestión pública para evitar la fuga de patrimonio al extranjero.

Para el período progresista las soluciones políticas estuvieron asentadas en erráticas medidas que fueron planteadas sin un plan estratégico claro para la totalidad de la administración (Ramos y Milanesi, 2015). Se obtuvo una mejora en la calidad del Servicio Civil con la adjudicación de gestión de los recursos humanos de la administración pública y un sistema de selección de personal a través de una ventana única de ingreso (Uruguay Concurso) que hizo el proceso de incorporación al funcionariado público transparente y democrático con estándares meritocráticos. Se realizó además un proceso de institucionalización de reformas a través de la creación de agencias que fueron creadas por el ejecutivo para saltarse la necesaria y poco flexible negociación que infiere el sistema político uruguayo.

Estos tipos de ideas viajan o se mueven en procesos de difusión o transferencia. El primero suele estar asociado a la copia o emulación de estructuras de políticas públicas mientras que la transferencia hace referencia a los actores impulsores/bloqueadores que son articuladores entre instituciones, conocimientos y agendas políticas. La Ciencia Política suele estudiar la difusión de ideas desde el enfoque cuantitativo mientras que la mayoría de los análisis de transferencia de ideas se encaran desde lo cualitativo ya que tiene peso el estudio de los discursos políticos, la autoridad o liderazgo del ejecutivo, etc. (MARSH & SHARMAN, 2009 en Garcé & Milanesi, 2021)

La difusión de ideas puede ser de tipo vertical u horizontal. En el primer caso será una implementación de instituciones (estructuras) desde la decisión política hacia el sistema y en el segundo es un recurso de negociación y aporte desde comunidades epistémicas, organizaciones civiles, partidos políticos, academia, etc. (políticas bottom-up) hacia las diferentes partes del sistema (implementadores y diseñadores de políticas públicas)

En el caso de la reforma de la administración pública de Uruguay, el período neoliberal fue de tipo vertical mientras que podemos identificar un proceso horizontal para el ciclo neodesarrollista ya que se amplió la arena de negociación a todos los actores involucrados en el ciclo de políticas públicas.

La Ciencia Política suele estudiar la reforma de la administración pública desde el paradigma institucionalista porque de hecho “las instituciones importan” y para el caso uruguayo el path dependence institucional hace al caso. Compartimos con la región una formación institucional con herencia colonial y emulación del sistema político anglosajón.

Como indica Garcé (2017) hemos creado instituciones que enraizaron normas de concentración de poder (presidencialismos super poderosos) derivados de la cultura institucional de virreinato en la que aprendimos a organizar el poder y el orden, pero con aspiraciones liberales de ideas democráticas de libertad y sistemas presidencialistas propio de la mirada que dimos a la constitución de los Estados Unidos.

En lo que hace a la difusión de ideas que tiene que ver con las estructuras Weyland (2005) identifica cuatro mecanismos posibles que son:

Presión, Promoción, Aprendizaje racional y Heurística cognitiva.

El primer mecanismo refiere a la imposición de políticas públicas por parte de organismos con poder de coerción para cumplir con objetivos de acuerdos o compromisos políticos o económicos (políticas económicas del FMI³ o el BM⁴). La promoción como mecanismo de difusión de ideas suele ser desde países centrales a periféricos. Esto corresponde a lo que Pollit y Bouckaert (2011) refieren sobre la influencia de los organismos internacionales “*The basic proposition here is that the wider the range of customary sources of advice, the more likely it is that new ideas— especially those from outside the public sector—will reach ministers’ ears in persuasive and influential forms. Thus, for example, new management ideas (box F in Figure 2.1) will have an earlier and better chance of getting a sympathetic hearing from executive politicians.*”

³ Fondo Monetario Internacional

⁴ Banco Mundial

El aprendizaje racional se fundamenta en el análisis de los costos y beneficios de las posibles opciones. Sabemos que los estados no suelen tener recursos económicos, humanos o de tiempo para barajar todas las posibles opciones por lo que se suele realizar un proceso incrementalista (Lindblom, 1959); por último el mecanismo de la Heurística cognitiva hace referencia a los actores que utilizan atajos cognitivos como la disponibilidad que alude a la proximidad de los eventos (cercanía geográfica) o políticas llamativas por ser implementadas en países que se consideran líderes y capturan la atención de los policy makers, la representatividad de una política o programa que se identifica como exitoso y se implementa sin mayor evaluación y el anclaje que explica el tipo de policy solutions que se implementa. Generalmente se copia la sustancia de la política o programa haciendo algunas modificaciones marginales en la estructura, y los países de América Latina en general así lo implementan, pero, para el caso uruguayo en particular el anclaje se realiza de forma inversa, es decir que se implementa la estructura manteniendo la sustancia de las instituciones. Esto es la herencia del tipo de instituciones ya que se implementó así con el tipo de sistema (presidencialismos fuertes con ideario fundacional monárquico) y lo replicamos a las reformas de la administración pública en el SXXI implementando modelos de carcaza. Como citan Ramos y Milanesi (2015) *“El mencionado “isomorfismo institucional” hace que una parte importante de las reformas administrativas en Uruguay suelen tomar la forma de decoupling (Ramión, 2001). Esto es, cuando las construcciones institucionales (organizaciones y procesos) toman pautas y denominaciones similares a aquellas a las cuales se busca imitar (Dirección de Planificación, Presupuesto por Resultados, Contratos de Gestión, etc.) pero sin las dinámicas de comportamiento del tipo de administración en la cual se inserta. De esta forma se consolidan “cambio que no cambian”, con estructuras en apariencia destinadas a la mejora de la gestión, pero con un funcionamiento real típico del modelo imperante (Ramión, 2001).”*

Para la implementación de políticas por el mecanismo de anclaje se suele pensar en “el que” y “el cómo” del tipo de Estado que se pretende. Uruguay, a diferencia del resto de los países de la región ha pensado en su proceso de reforma de la administración pública en que tipo de Estado quiere, pero no en el cómo gestionarlo. En este sentido entonces verificamos que el legado si importa, las instituciones son contexto y el contexto son ideas.

Respecto al otro gran condicionante del tipo de implementación de políticas o programas que aterrizan en nuestro sistema político por difusión o transferencia debemos señalar a los actores emprendedores que los encontramos a la interna del sistema o fuera de las fronteras del Estado.

Al interior del Estado tenemos a los académicos e intelectuales, los especialistas en comunicación, los brokers o intermediarios/asesores y expertos, los decisores (políticos, burócratas, técnicos) y los que forman la base de apoyo (grupos sociales, asociaciones, militancia, etc.). Estos agentes locales traducen las ideas al contexto doméstico. En el proceso de reforma de la administración pública fueron fundamentales dichos actores ya que Uruguay cuenta con un sistema partidocrático en el que los partidos políticos juegan un rol fundamental en la negociación y la política funciona por consensos. Esto tiene como ventaja que las reformas tienen alto nivel de legitimidad, pero también es difícil llegar a implementar cambios pues todo el sistema debe llegar a acuerdos. Esto deviene del tipo de sistema de partidos que generamos de coparticipación y la consecuencia de la necesidad de negociar también a la interna de cada partido ya que tienen un alto nivel de fraccionalización por lo que convergen diferentes posturas sobre soluciones aunque la definición del problema sea compartido.

En el periodo de reformas neoliberal los actores sociales se movilizaron junto a los partidos políticos de oposición de izquierda para bloquear las privatizaciones de las empresas estatales y en el período neodesarrollista el planteo del cambio del statu quo de los funcionarios públicos y las consecuencias de los cambios en políticas que afectaban a los tres poderes que Pollit y Bouckaert (2011) identifican como determinantes en las decisiones políticas (administrativo, político y económico) hicieron que la madre de todas las reformas quedara en un deshuesadero de ideas que no lograron cuajar por falta de consensos como la selección por concurso de los altos cargos burocráticos (Programa SIRO) o la transformación sistema de carreras de la administración central por competencias.

Por otro lado, las comunidades epistémicas y los think tank⁵ (usinas de pensamiento) funcionan como actores articuladores e influencers de políticas e inclusiones de temas o problemas en la agenda política. Suelen actuar como asesores técnicos o especialistas que aportan ideas de policy solutions o problems definitions. Funcionan también como redes en articulación con el ámbito internacional ya que participan de congresos y seminarios o instancias organizadas por organismos internacionales generadores de recomendaciones de calidad de políticas (BID, FMI, BM, CEPAL) y promocionan las novedades no solo con su prestigio académico o técnico sino con los reconocimientos internacionales (premios, menciones, publicaciones), *“A fines del siglo XX en la política internacional intervienen, además de los estados, muchos actores no estatales, que interactúan unos con otros, con los estados y con las organizaciones internacionales.”* (Garcé y Milanesi, 2021)

Para el caso uruguayo, no existen comunidades epistémicas o usinas de pensamiento sobre gestión de la administración pública. Los académicos que se han especializado en la mejora de la burocracia han publicado análisis sobre el proceso de reforma y actualmente el presidente de la ONSC⁶ proviene de la academia y va por su segundo intento de procurar aportar conocimiento específico sobre la mejora de la gestión de la administración pública y para ello primero se debió recorrer un camino de empoderamiento del Servicio Civil para que se tuviera mayor potestad sobre el diseño e implementación de políticas de gestión.

⁵ En Uruguay funcionó la institución Edu XXI como usina de ideas que conformaban un grupo de expertos en educación que provenían de varios sectores académicos y técnicos. Recientemente el mismo se diluyó por creer poco fértil su aporte sobre mejoras en el sistema educativo para la administración pública.

⁶ Oficina Nacional del Servicio Civil

Conclusiones

Claramente verificamos en el análisis del proceso global de reforma de la administración pública de Uruguay que las ideas importan, no solo en el como sino en el que.

Como vimos, fue y es fundamental en nuestro sistema burocrático y partidario la negociación y los consensos y éstos están atravesados por las ideologías, valores y paradigmas propios e importados. Recorrer el camino hacia “Que tipo de Estado queremos” y el “Como gestionarlo” está fuertemente condicionado por la dependencia al tipo de instituciones que tenemos que determina particularmente a Uruguay en el como implementa el anclaje de ideas (importa la estructura dejando la misma esencia) y los actores por la fuerte influencia que tienen los partidos políticos y las organizaciones civiles con fuerte base ideológica pero también la falta de actores especialistas o técnicos en gestión de la administración pública independientes y a la interna de los partidos ya que nuestro sistema partidario hace que la racionalidad política prime aún hoy sobre la de profesionalización de la administración pública.

Bibliografía

- Carta Iberoamericana de la Función Pública. Revista Centroamericana de Administración Pública. C. (2003).
<https://www.icap.ac.cr/periodicas/index.php/administracionpublica/article/view/283/0>
- Filgueira, F., Garcé, A., Ramos, C. y Yaffé, J. (2003): “*Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX*”, en *El Uruguay del siglo XX*. La Política, Ediciones de la Banda Oriental.
- GARCÉ, Adolfo. *El Institucionalismo Discursivo como oportunidad: el estado del arte en la literatura sobre ideas y política y la Ciencia Política latinoamericana. Política y Gobierno*, v. 22, n.1, p. 199-226, 2015. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/118>
- Garcé, Adolfo. 2017. “*Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX*”. *Revista Española de Ciencia Política*, 44(1): 13-41. Madrid

- . Garcé, Adolfo (2014). "Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)". *Revista de Ciencia Política* 34 (2). pp.439-458
- Garcé, Adolfo. 2017. "Regímenes Políticos de Conocimiento: tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay", *MILLCAYAC-Revista Digital de Ciencias Sociales*, IV (7):17-48.
- Garcé, A., & Milanesi, A. (2021). *Contextos ideacionales y redes de activistas en procesos de difusión institucional*. *Estudios Ibero-Americanos*, 47(2), e37375. <https://doi.org/10.15448/1980-864x.2021.2.37375>
- Larrouqué, D. (2018): "¿Qué se entiende por "Estado Neoweberiano"? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana" en *Reforma y Democracia*, N° 70, p.p. 5-28.
- Mehta, Jal. 2011. "The Varied Roles of Ideas in Politics". En: *Daniel Béland y Robert Henry Cox, Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, pp. 2346.
- Narbondo, P., Guillermo, F., y Rumeau, D. (2010): "La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Editorial Fin de Siglo, pp. 27-53
- Pollitt, E. P. C. (2011). "Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State" (3rd ed.). Oxford University Press, USA.

- Prats y Catalá, J. (1999): “*Servicio civil y gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia*”, en Carlos Losada i Marrogán (Ed.): *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la organización del Estado*. BID. Washington D.C. pp. 251-289.
- Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Los libros de la Catarata.
- Ramió, C. (2001) “*Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*” en Revista Reforma y Democracia, N° 21.
- Ramos, C. y Milanesi, A. (2015) “*¿Un Neoweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio*”, Gustavo Blutman y Horacio Cao (Eds): *Estado y Administración Pública: paradojas en América Latina*. Universidad de Buenos Aires. Págs. 248-279.
- Simon, H. (1946) (1999): “*Los proverbios de la Administración*”, en Shafritz, J. y Hyde, A.: *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, pp.273-299.
- WEYLAND, Kurt. *Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform*. *World Politics*, v. 57, n. 2, p. 262-295, 2005. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/theories-of-policy-diffusion-lessons-from-latin-american-pension-reform/35FEEB73909503EEC4A99AEB8D7B50DA>