

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Monografía final de Ciencia Política

La gestión del Frente Amplio en la Intendencia de Treinta y Tres

Una aproximación a las políticas de
Recursos Humanos (2005-2010).

Tutor: Pedro Narbono

Estudiante: Goodfred Schwendenwein

INDICE

1)	Introducción.....	2
2)	Tema.....	6
3)	Marco Teórico.....	9
3.1)	Modelos de Conducción Estatal.....	11
3.1.1)	El modelo racional burocrático.....	11
3.1.2)	La función de la Administración weberiana y el rol del Estado en la perspectiva progresista del FA.....	14
3.1.3)	Nuevo Gerenciamiento Público.....	16
4)	Presentación del Caso.....	19
4.1)	Cambios y continuidades de los Organigramas.....	20
4.2)	Los Recursos Humanos en la Intendencia de Treinta y Tres.....	22
4.2.1)	Sistema de Ingresos.....	24
4.2.2)	Sobre los ascensos.....	26
4.2.3)	Numero de funcionarios y presupuestación.....	27
5)	Análisis.....	30
5.1)	Organigrama.....	30
5.2)	Presupuestación.....	34
5.3)	Reestructura y economía.....	37
5.4)	Estatuto del Funcionario Municipal.....	38
5.5)	Escuela de Gestión.....	39
6)	Conclusiones.....	40
7)	Bibliografía.....	44
8)	Anexos.....	46

1) Introducción

La Reforma Administrativa del Estado se ha encontrado en el tapete de los debates durante las últimas décadas. Desde los años 70 el Estado de Bienestar Keynesiano se vio cuestionado por su eficiencia y eficacia a la hora de promover mayores índices de desarrollo y bienestar. El estancamiento económico y los altos índices de inflación que vivió el mundo en esa década concluyo con la afirmación de que el Estado, tal como estaba concebido en ese momento era una de las principales causas de la crisis y el mayor freno para salir de esa situación.

Con el Estado de Bienestar como chivo expiatorio del capitalismo se conformo un discurso hegemónico que apuntaba a un amplio conjunto de políticas neoliberales, basadas en primer lugar al desmantelamiento del Estado. Esta situación se produjo a través de ajustes fiscales y recortes de las prestaciones sociales brindadas hasta ese momento, intentando privatizar y descentralizar las tareas estatales. Al minimizar el Estado, la economía crecería y a través del efecto derrame la sociedad en su conjunto se vería beneficiada, es de esta manera que ubicaban a este modelo como la panacea de las soluciones.

Una vez agotada la acumulación capitalista neoliberal, nuevamente se comenzó a dar un viraje en lo concerniente al papel del Estado, esto, debido al descontento social que se genero cuando no pudo responder a las demandas planteadas y en vista de que el crecimiento económico no produjo desarrollo social, como también porque repetía viejos patrones arraigados, continuando en muchos casos con las prácticas políticas clientelares y los vicios patrimonialistas.

La historia nos muestra que el camino que recorrió el estado uruguayo tuvo sus articulaciones y lógicas propias desde principio del siglo XX, pero también se vio afectado e influenciado por la mencionada corriente en las últimas décadas. Nuestro país amplió tempranamente sus esferas de competencias, tomando el control de cuestiones que escapaban a una lógica política liberal centrada en un Estado minimalista juez y gendarme, para mutar a un Estado con una fuerte impronta de perfil social precedente al Estado de Bienestar Keynesiano. Si bien este perfil social logro posicionar a Uruguay como un país de vanguardia en la región y el mundo, trajo consigo algunas consecuencias negativas, principalmente un Estado hipertrófico y una burocracia que no respondió a unos cánones técnicos de corte weberiano tradicionales, sino que actuó en base a la discrecionalidad política. Dicha situación fue una de las debilidades que propicio la oportunidad para intentar implementar las ideas neoliberales a finales del siglo XX.

En la década de los noventa, con el Consenso de Washington en su apogeo, existió una tendencia a seguir el camino planteado a nivel mundial a través de lo que se dio a conocer como Nuevo Gerencialismo Público (desde ahora NPM por sus siglas en inglés). Este paradigma propugna un grupo de ideas inspiradas en una lógica de mercado, haciendo la analogía de que el funcionamiento estatal debería de seguir el “método” de éste para aumentar así su eficiencia y eficacia, minimizando sus tareas hacia aquellas imprescindibles y mercantilizando las demás.

Muchas de esas funciones que el Estado central omitió cumplir fueron delegadas en nuestro país hacia las Intendencias Departamentales, que en un lento pero constante proceso que se inició con el retorno de la democracia fueron incrementando su radio de acción. Se encontraron frente a nuevos desafíos que las consideraban ya no solo como instituciones encargadas de administrar los fondos públicos, sino que pasarían a gestionar esos recursos y a convertirse en un actor estatal proactivo para impulsar nuevas políticas de desarrollo local.

Sin embargo, no se acompañaron esas delegaciones de funciones institucionales con esa tendencia de querer como a nivel nacional, aún en el fracaso, optimizar la organización interna de los gobiernos tomando medidas de racionalización burocráticas, evaluaciones e impregnar de un conocimiento técnico autónomo que no esté a merced de las fluctuaciones de los cambios de gobierno.

Más recientemente en el tiempo, desde el año 2005 comienza a gobernar en nuestro país una fuerza política que llega por primera vez al poder, con una idea antagónica en las formas a la doctrina neoliberal imperante en esos momentos. Después de siete años, se ha intentado sin éxito, a través de dos proyectos neweberianos en su esencia (uno fue el SIRO ya descartado, y en estos momentos se está discutiendo otro proyecto que va en la misma dirección, pero sin lograr un consenso para su aplicación), conformar una burocracia profesional, alejada de las discrecionalidades de los políticos de turno, y sobre todo racional y organizada en su interior.

A su vez, empujados por esta victoria del Frente Amplio a nivel nacional, es que en el interior se dio el “efecto arrastre”, consiguiendo ganar por primera vez en su historia ocho intendencias¹, incluida la de Treinta y Tres.

¹ Los departamentos son: Canelones, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Salto, Paysandu, Florida y Montevideo (gobierna el FA desde el año 1989)

El sistema político de este departamento presentaba hasta ese momento un sistema de partido predominante, con dos partidos que abarcaban a la mayoría de los votos (Partido Nacional y Partido Colorado), pero con el primero monopolizando las victorias electorales, situación que se dio desde el año 1946. La alternancia de poder se daba entre las diferentes fracciones del partido, pero manteniendo la misma lógica en el manejo de la institución gubernamental.

En el año 2005 se rompe el predominio del Partido Nacional, asumiendo el Frente Amplio la conducción de la maquinaria estatal departamental con el 44,69% de los votos. Lo importante a resaltar es que no solo se dio la rotación en el poder después de 50 años, sino que el partido que asume el mando es en las formas, de un signo ideológico marcadamente diferente en cuanto al manejo institucional y la relación con la ciudadanía.

Al momento de asumir el Frente Amplio el departamento de Treinta y Tres contaba con un 12,1 % de desocupación, solo por debajo de Artigas (12,4%) y por encima de la media nacional. Según datos del PNUD, este departamento ocupaba el puesto N° 12 en el Índice de Desarrollo Humano y el N°14 si nos guiamos por el Índice de Desarrollo Humano Modificado, y por último la Intendencia poseía un pasivo superior a los 10 millones de dólares.

Es siguiendo el recorrido mencionado, que este trabajo apunta a investigar qué políticas se implementaron en materia de la organización de los recursos humanos en la Intendencia de Treinta y Tres (desde la óptica de los dos modelos ideales como son el Burocrático Jerárquico, y la Nueva Gerencia Pública), durante el periodo del gobierno del Frente Amplio (2005-2010), conforme al significado que surge del cambio de signo ideológico en el control del gobierno. El principal objetivo es examinar como enfrente en ese periodo de gobierno este aspecto de la Reforma del Estado, y conocer como se conformo en este periodo la administración departamental.

Se trata de una investigación descriptiva ya que me dispongo a exponer las políticas en materia de recursos humanos que existieron en el periodo mencionado, aunque posee algunos rasgos exploratorios.

Por ser un proyecto descriptivo y como no busca generalizaciones es un estudio cualitativo, que si bien se tratan datos cuantitativos estos son anexos para entender los procesos que se dieron. También la característica de ser un estudio de caso nos lleva a tomar el enfoque cualitativo como la mejor herramienta para la investigación.

El trabajo se divide en seis capítulos. En el capítulo dos comenzaré reseñando el surgimiento de la burocracia y que significa la profesionalización de ésta para el Estado moderno, y a partir de ahí mencionar la importancia de esta investigación para la Ciencia Política uruguaya y de cómo se ha ido conformando el estudio de las administraciones públicas departamentales. El tercer capítulo es una reseña teórica que nos van a servir de guía para entender los procesos en el manejo de la gestión de los Recursos Humanos, para ello se expone y analiza el modelo tradicional weberiano y la Nueva Gestión Pública. Luego, en el capítulo cuarto expondré la situación administrativa de la Intendencia de Treinta y Tres al momento de ingresar al gobierno el Frente Amplio, y a partir de ahí comenzar a desarrollar las políticas en materia de recursos humanos que aplico esta fuerza política. En la quinta parte analizo lo que significó y como se dieron los procesos en la fase de implementación de esas políticas, remarcando las dificultades y los conflictos que se sucedieron, así como los avances surgidos. En el capítulo seis expongo las conclusiones obtenidas de la investigación.

2) Tema

Junto al nacimiento del Estado moderno surge también un nuevo tipo histórico de administración, funcional a los nuevos tiempos de organización económica, social y política denominada burocracia. Ese nuevo Estado necesita contar con un cuadro administrativo estable y profesional que acompañe y sea funcional a las nuevas tareas estatales, cada vez más complejas, especializadas y tecnificadas. Por lo tanto el estudio de la burocracia es sumamente importante para entender la lógica institucional, y cuáles son los procesos políticos que marcan la agenda de la misma. También es importante ya que el gobierno en sentido amplio, pero en la burocracia en sentido limitado es donde se dirige la implementación de las políticas públicas, y es en definitiva lo que va a marcar la cantidad y sobre todo la calidad de los servicios que se le brinde al ciudadano.

A que me refiero cuando hablo en sentido amplio y limitado: el gobierno entendido como los representantes elegidos por medio de elecciones con todas las garantías del proceso, o el personal de particular confianza designado por esos políticos electos a través del sufragio, los que son encargados de llevar la voz de mando en conducción de la maquinaria burocrática y de orientar el rumbo, no solo de la administración sino de las políticas públicas y de aquellas instituciones a las cuales deben

dirigir. Es la burocracia en su sentido más limitado, en base a la selección meritocrática sin la injerencia política clientelar, quien tiene las calificaciones y capacidades técnicas para poner en práctica con efectividad y eficacia la voluntad política, por lo que tiene una gran parte de responsabilidad (aunque no la única) de que los objetivos públicos sean cumplidos. Para ello se debe de poseer la mayor organización y profesionalismo posible para no derrochar así los recursos públicos que en definitiva son los que deberían de llegar a la sociedad.

En un mundo globalizado, altamente tecnificado y dinámico los gobiernos necesitan ser cada vez más eficaces y eficiente en el manejo de sus recursos, no solo económicos, sino que humanos y sociales. La posibilidad de tener un gobierno y por ende una burocracia ordenada, especializada y motivada que actúe subordinada al poder político sin por eso ser clientelista o patrimonialista, posee intrínsecamente más oportunidades para mejorar el bienestar social en su conjunto.

La academia uruguaya tiene dos agendas que lentamente comienzan a tener puntos de unión, por un lado, el estudio de la administración pública que aun mantiene su foco principal en la Estado central, pero que poco a poco va investigando las burocracias departamentales, y por otro lado tenemos el área específica de los Gobiernos Departamentales, pero que básicamente investigan los procesos electorales y los sistemas de partidos locales, aunque desde hace algún tiempo comienzan a valorizar el estudio de las administraciones subnacionales. Mi interés es continuar en la línea de acción de conjugar el estudio del funcionamiento y dinámicas de las administraciones públicas departamentales.

Para que un Estado sea eficiente en su totalidad debe poseer una mirada integral, teniendo en cuenta los sub niveles estatales, como son los gobiernos locales. El relacionamiento entre este nivel gubernamental y la sociedad civil conforman una estructura propia de contingencias dada la cercanía entre unos y otros, por lo tanto las demandas más inmediatas de la sociedad civil recaen directamente en el segundo nivel de gobierno y hay que evaluar si estos tienen las capacidades organizativas para llevarlas adelante

Desde la transición a la democracia en 1985, existió un traspaso de hecho de algunas funciones del gobierno central hacia las intendencias. Se paso de un sistema básico de ABC (alumbrado, barrido, cordón cuneta) (Lauraga: 2004), a una realidad de gestión e implementación de tareas más complejas, como son los relativos a la salud y a

la educación (hacerse cargo del arreglo de escuelas y policlínicas, pero no encargarse de la organización o funcionamiento de estas instituciones cabe aclararlo), y la promoción del desarrollo local.

Ese traspaso altero la dinámica que han tenido los gobiernos en cuanto a la realización de sus tareas y responsabilidades post dictadura, lo que nos lleva a una realidad compleja, “(...) *los municipios han asumido funciones no tradicionales en el área de las políticas sociales y de las políticas de promoción del desarrollo económico que históricamente fueron desempeñadas por el Estado a nivel nacional, al tiempo que continúan ejerciendo las funciones que podrían llamarse “tradicionales”* (Lauriaga:2004).

Por lo tanto, se debe de generar una coordinación en dos aspectos de la Reforma estatal, la concerniente a la reestructura organizativa y la relativa a los Recursos Humanos. La mayoría de las veces se maneja la parte institucional y como son los procesos institucionales que llevan a la participación o a la descentralización, se estudia lo macro, las causas y las consecuencias de las acciones estatales sobre la sociedad, pero pocas veces se estudia los procesos internos que realizan estas modificaciones. Con esto me refiero a que si tomamos el concepto de la teoría de sistemas en donde el Estado recibe inputs para resolverlos y devolver outputs a la sociedad, nos falta investigar que sucede en el intermedio de ese proceso. Generalmente los estudios se abocan a investigar que sucede en el inicio y el final de esas políticas, pero es importante, desde mi punto de vista, estudiar esa “caja negra” en donde los diferentes issues son manejados y moldeados, cuestión que sucede por la estrecha relación entre el control político y la burocracia.

Lo que busca esta monografía es estudiar las potencialidades, el manejo y la aplicación de políticas orientadas a la gestión de los recursos humanos en la Intendencia de Treinta y Tres, concepto entendido como “*el sistema institucional que establece los mecanismos de selección, ingreso y distribución del personal en la estructura organizativa del Estado, y los incentivos a los funcionarios en el cumplimiento de sus respectivas tareas y para el logro con eficiencia y equidad de los objetivos públicos*” (Narbondo: 2007).

3) Marco teórico

Es necesario antes de continuar definir aunque sea someramente el concepto de lo que entendemos por Estado. La definición mas aceptada en los tiempos modernos (aunque con matices) es la dada por Max Weber que dice: *“el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio (...) reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”* (Weber, 1969: 1056)

Siguiendo con esta definición, O'Donnell define al Estado como el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. La diferenciación es que complejiza la definición incluyendo el término dominación, ya que esto no solo implica la violencia física sino también un aparato ideológico al servicio de esa situación. Para este autor, la relación entre Estado y sociedad es asimétrica dada las ventajas del primero en el control de los siguientes recursos: a) el control de los medios de coerción física; b) el control de recursos económicos; c) control de los recursos de información en sentido amplio y d) el control ideológico que sustenta esa dominación, en donde el dominado asume como natural esa dominación.

El autor se centra en el Estado capitalista observado desde un enfoque marxista, con lo que minimiza el papel del Estado como un instrumento de la burguesía para continuar desarrollando sus modos de producción y de acumulación, acentuando la lucha de clases y suprimiendo así la posibilidad de que el Estado en sí mismo sea un actor autónomo, capaz de tener una lógica propia que puede tener puntos en común con el capital, pero que a su vez tenga sus discrepancias, es así que este modelo propuesto se vuelve estático a través del tiempo, sin percibir en su totalidad los diferentes momentos históricos en su verdadera dimensión.

Por otra parte para Skocpol, el Estado cumple con dos papeles, es estructura y es actor. Citando a Stepan menciona que *“los Estados deben ser considerados como algo más que “gobiernos”. Son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes que no solo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad”* (Skocpol: 1989). Por lo tanto el Estado funciona como una estructura (organizativa), con sus partes diferenciadas pero que actúan como un todo, que a su vez estructura (moldea) la infinidad de relaciones sociales, incluidas la de él mismo cuando actúa con autonomía.

Para los neoinstitucionalistas, corriente en la que se enmarca la anterior autora, al brindarle al Estado el papel de actor lo posiciona a éste en la posibilidad de actuar

autónomamente frente a los intereses de los grupos específicos. Es por esto que al ser un actor, el Estado conforma una individualidad propia de relacionamiento y de lógicas que no siempre están influenciadas por los grupos de poder, a esta situación lo denomina la “autonomía del Estado”. Para lograr esta autonomía y perseguir objetivos propios se debe considerar la necesidad de poseer funcionarios estatales coherentes y desvinculados de los grupos de intereses dominantes.

Evans continuando con este razonamiento del Estado autónomo va un paso más allá, no solo manifestando la posibilidad de la independencia estatal, sino la necesidad de un “enraizamiento” o “inserción” de éste en la sociedad civil que garantice la identidad de los grupos y la ciudadanía en general con el Estado, para así lograr niveles de desarrollo sustentables. El enraizamiento al contrario de lo que puede parecer no es un apropiamiento del Estado por un sector de la sociedad, sino que es la identificación de ésta con lo estatal, una autonomía fuertemente arraigada depende de la existencia de un proyecto compartido entre una organización burocrática muy desarrollada, con una capacidad de intervención proveniente de su experiencia histórica, y un conjunto de actores privados, relativamente organizados, quienes pueden proporcionar conocimiento útil y la posibilidad de un desarrollo descentralizado de las políticas públicas (Evans, 1997: 52)

El enraizamiento de por sí solo, sin la conjugación de autonomía como señala Evans, puede traer consigo el riesgo de que se generen vínculos y arreglos con una lógica de favoritismo entre la burocracia e intereses particularistas. Por lo contrario, el nudo de la cuestión es generar el enraizamiento suficiente para captar las sensibilidades y necesidades de la sociedad, manteniendo la autonomía necesaria para que no degenera el sistema en asistencias particularistas clientelares. El argumento principal de la autonomía enraizada es que, siempre la ganancia por actuar favoreciendo intereses particulares clientelares, es menor a la ganancia de actuar como un cuerpo burocrático corporativo fuerte y autónomo.

La característica para lograr esta situación de mancomunidad, independientemente de las circunstancias históricas se lo atribuye a poseer al igual que Scokpol, una burocracia competente, coherente y prestigiosa.

Comprendiendo esta dinámica del estado como actor y estructura que se reinventa a si mismo con distintos grados de éxito en distintas coyunturas temporales, y tomando el papel de la burocracia como factor determinante para que esos cambios ocurran de la

mejor forma posible, es que nos disponemos a presentar a continuación dos modelos de organización estatal con sus diferentes rangos de autonomía y enraizamiento.

3.1) Modelos de conducción estatal

Se presentaran a continuación dos modelos que han sido seleccionados para que nos puedan aportar algunas claves en el entendimiento de un proceso de reforma en la gestión de los Recursos Humanos, el primero es el de la administración weberiana clásica y el segundo el del Nuevo Gerenciamiento Publico.

La justificación al optar por ellos es la discusión teórica y práctica que ambos tienen en nuestros días. Por otra parte se contraponen el modelo tradicional que ha sido hegemónico durante la mayor parte del siglo XX y la alternativa al bajo rendimiento que se diagnosticó sobre la década del 70, surgiendo el NPM.

3.1.1) El modelo racional burocrático

Las características burocráticas y sus formas de conducción han sido temas de estudio desde comienzos del siglo XX a través de las obras pioneras de Max Weber. A partir de ese comienzo se ha intentado llevar el estudio de la burocracia a un ámbito de análisis fundamentado con rigor científico.

El mencionado autor maneja sus clasificaciones a un nivel de “tipos ideales”, las mantiene en una categorización pura. El tipo ideal que nos interesa tratar para este trabajo es el racional legal². Su fundamentación de la característica principal de este modelo es que se sustenta en el manejo de un cuadro administrativo burocrático de la conducción social basado en la legalidad.

Los indicadores fundamentales de la dominación legal son:

- 1) ejercicio continuado sujeto a ley de funciones dentro
- 2) una competencia que significa: a) ámbitos de deberes y servicios objetivamente limitados dentro de una distribución de funciones; b) atribución de poderes necesarios para su realización; c) fijación estricta de los medios coactivos.

² Los tipos de dominación social que él maneja son tres: 1) la racional –legal, su característica es la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas. 2) la tradicional legal cuya principal característica es la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones y 3) la carismática que es la entrega extra cotidiana a la santidad, el heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creada o reveladas. (Weber, “Economía y Sociedad”)

Las particularidades asignadas a ese cuadro administrativo es una competencia limitada, racional, objetiva y neutra. Las características que definen al funcionario son básicamente las siguientes: se deben solo a los deberes objetivos de su cargo, con una jerarquía administrativa rigurosa y con competencias claramente fijadas y sometidos a rigurosa disciplina y vigilancia administrativa. Están basados en un contrato que garantiza su calificación profesional y que fundamenta su nombramiento, y por la que recibe una remuneración en dinero, con sueldo fijo por el ejercicio del cargo como su única o principal profesión, lo que le otorga la posibilidad de realizar “carrera” y posibilidad de ascensos dentro de la estructura. El ingreso a la función pública se da manteniendo la separación de los medios administrativos y el individuo, sin apropiación del cargo (Weber: 1969)

Mayntz a su vez agrega que este funcionariado se encuentra inserto en una estructura organizacional de tipo jerárquica (o piramidal) cuyas características se resumen en:

- una jerarquía de autoridad fijada con precisión
- un sistema vertical y fijo de líneas de comunicación una división del trabajo reglamentado de acuerdo a especialización
- un sistema de reglas y procedimientos que fija derechos y obligaciones
- un sistema definido de procedimientos administrativos para la realización de tareas³.

Al interior de la estructura organizativa que describía, el sistema de carrera se conforma de la siguiente manera para incentivar y garantizar el debido cumplimiento de las tareas por parte de los funcionarios: derecho a la carrera con imposiciones legales para la entrada lateral desde el exterior, lo que lleva a garantías de neutralidad política partidaria, en base a nombramientos por medio de concursos públicos con objetividad técnica y profesional y a través de sorteos en caso de no requerir calificaciones específicas. El ingreso a la función pública es por el grado más bajo de la carrera según la especialización técnica. Al ingresar se determina un salario determinado por el grado del cargo y fijado por los órganos estatales, con derecho a ascender a los cargos más altos según antigüedad, mérito y calificaciones en base a exámenes o evaluaciones establecidos con garantías legales y procedimentales que aseguren la transparencia técnica y

³ Mayntz, citado por Conrado Ramos, DT N° 10

profesional. Por último la garantía contra el despido discrecional, lo que ha llevado a denominar a los funcionarios públicos como inamovibles por la rigidez procedimental de esta instancia, cuando en realidad asegura el debido proceso y causales de despido fundamentadas en la legalidad, y no por motivos arbitrarios. En muchos países los puntos anteriores se garantizan por medio de un cuerpo regulatorio independiente, como ser una Comisión de Servicio Civil o equivalente (Prats i Catalá: 1998)

Con estos objetivos delimitados, el Estado democrático de derecho asegura a los actores económicos unas bases sólidas para manejar la planificación de sus actividades privadas y a la sociedad, constreñimientos legales que aseguren la libertad y las garantías en las relaciones sociales. Por lo referido, Weber introduce una capacidad técnica de conducción a través de *“la evolución del funcionariado moderno, que se va convirtiendo en un conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación y con un honor estamental muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad. Sin este funcionariado se cernería sobre nosotros el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, e incluso se verían amenazadas las realizaciones técnicas del aparato estatal, cuya importancia para la economía aumenta continuamente y aumentara aún más gracias la creciente socialización.”* (Weber 1972:101)

En el desarrollo del modelo burocrático se caracterizan dos tipos de funcionarios: los “profesionales” y los “políticos”. Estos últimos cuentan con la particularidad de que no están incluidos en el sistema de carrera administrativo y pueden ser designados o sustituidos *a piacere*, ya que responde directamente a la confianza política del dirigente máximo. Por su parte, su tarea dentro de la organización se basa en el cuidado de la administración, o sea, al decir de Weber, mantener las relaciones de dominación existentes, por lo que se puede resumir en que el funcionario político esta encargado de mantener la conducción de las políticas que llevaron a su partido al poder a través del sufragio

En el modelo tradicional la ley cumple un papel de doble hélice. Conforman un marco de actuación y subordinación de la burocracia a los mandos políticos pero a su vez delimita las potestades de este último sobre la burocracia, en definitiva la administración es garantía de la sociedad porque las garantías del funcionario representan en si misma las garantías del conjunto de la sociedad, *“las garantías y derechos del sistema de carrera dotan de autonomía relativa al personal administrativo, para que puedan oponerse a*

ordenes, de realizar acciones no legales o que no son técnicamente adecuadas. Pero la contrapartida, razón de ser de estas garantías específicas, es la estricta subordinación a la autoridad jerárquica del gobierno representativo en el marco de la racionalidad legal y técnica del Estado Democrático de Derecho. Por eso, las garantías y derechos de los funcionarios de carrera son, en último y fundamental término, garantías a la ciudadanía.” (Narbondo, 2011). Es por esto que es tan importante lo anteriormente resaltado sobre la posición de Weber con respecto al funcionariado. Las garantías y los derechos del sistema de carrera deben de ir acompañado de una profesionalización y de un conocimiento técnico de las labores a desarrollar, ya que las burocracias permeadas por intereses políticos socavan la profesionalización, y a su vez las garantías del sistema, porque por más que estén revestidas de un marco legal, la influencia política patrimonialista vacía de todo contenido y derrumba de esta manera la idea de una administración orientada a actuar en base a objetivos públicos.

3.1.2) La función de la Administración weberiana y el rol del Estado en la perspectiva progresista del FA

Durante las décadas de los 80 y 90 el modelo neoliberal ganó adeptos y legitimidad al presentar rendimientos económicos positivos, destacándose los indicadores de crecimiento como el sustento fáctico de que, esta teoría al ser aplicada ortodoxamente era la indicada para mejorar la calidad de vida de la sociedad. Estos resultados se alcanzaron a través de la apertura económica y la reformulación del rol del Estado. Éste último vio recortadas sus áreas de influencias por medio de la descentralización de sus tareas, la desmonopolización (en aquellas situaciones que así lo requirieran) de bienes y servicios y la introducción de la triada sagrada del mercado: la competencia, la eficiencia y la eficacia como objetivos primordiales.

Esto trajo aparejado un recorte de gastos y beneficios sociales durante esos años y la descentralización hizo que se perdiera la visión global de los objetivos nacionales, al no tener un centro articulador que tuviera una mirada integral. En Uruguay, el Frente Amplio criticó abierta y frontalmente este modelo alegando que el crecimiento económico no es lo mismo que desarrollo, y que el neoliberalismo presentaba grandes desventajas debido a la desigualdad y la exclusión social que generaba, la falta de políticas sociales inclusivas, la ausencia de políticas de desarrollo sustentables, las consecuencias medioambientales de la explotación desmedida y la desaparición de la

administración weberiana. La crisis del año 2002 puso en evidencia el agotamiento del sistema económico neoliberal en nuestro país, dejando en evidencia las falencias que subyacían en su interior, sobre todo la debilidad intrínseca para atacar los problemas sociales.

Si se desea retomar la senda del desarrollo y conformar un EBK que de respuestas a las demandas planteadas, una alternativa es la de conformar una matriz administrativa delineada por las ideas de una burocracia tradicional estimulando la formalización y profesionalización de su cuerpo administrativo, con una mirada global de la sociedad a través del mando político legalmente electo y no fragmentada en agencias libradas al mercado. Es por esto que la burocracia weberiana constituye un factor clave de lo que Peter Evans llama *“la autonomía enraizada del Estado, lo cual es condición de racionalidad y eficiencia de la intervención desarrollista y de la expansión sustentable de los derechos sociales”* (Evans 1996; en Narbondo 2010). De esta manera se logra impulsar el proceso de consolidación del modelo de desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo, facilitando la inserción y la competitividad internacional de un sector privado débil, o bien para suplir y compensar las pérdidas sociales y económicas generadas, justamente, por dicha apertura del sistema de acumulación capitalista contemporáneo (Evans, 1996; Swank, 2002; en Narbondo, Fuentes y Rumeau 2010:36).

Al aplicar el modelo weberiano lo que se busca es de empoderar a la política y al sistema político encargado de dirigir e implementar las políticas públicas, y a su vez un empoderamiento de la política frente a la economía. Otro resultado de la aplicación de este modelo es minimizar o desterrar las prácticas políticas discrecionales que desvirtúan a la administración, y que generan ineficacia e ineficiencia de las políticas públicas aplicadas. Por último, se trata de garantizar los derechos de la ciudadanía, no conceptualizados como usuarios de los servicios públicos, sino como sujetos portadores de poder y de decisión, sin estar condicionados por su poder de compra.

3.1.3) Nuevo Gerenciamiento Público

Esa oleada de críticas neoliberales al funcionamiento estatal y su poca ejecutividad en adaptarse a las nuevas necesidades sociales y económicas, sobre todo la lentitud para acompañar los cambios que se sucedían en el mercado (cada vez más globalizado,

tecnificado y veloz en sus intercambios), lograron encontrar un socio en este modelo de conducción estatal que es el Nuevo Gerenciamiento Publico.

La base del que parte este paradigma es que existe un sobredimensionamiento del Estado y que esta situación no le permitía adaptarse y flexibilizarse para lograr un desarrollo de la gestión más eficiente, esto, según los detractores del Estado de bienestar se debió a su papel de proveedor monopolista de bienes y servicios y a la multiplicidad de objetivos que implica satisfacer las demandas ciudadanas.

No debemos olvidar que en sistemas políticos subdesarrollados, la tentación de utilizar el aparato estatal para brindar dádivas de manera particularista es moneda corriente, al igual que la liviandad en el apego a las reglamentaciones. En aquellos sistemas políticos desarrollados el apego a la legalidad es riguroso, lo que hace que los procesos puedan tardar en implementarse, debido a esa estricta subordinación a la legalidad y a la línea jerárquica de mando, en resumen el “ *diagnostico establece que el defecto del sistema es la ineficiencia causada por el sometimiento del aparato administrativo a la lógica de acción política de los representantes electos, y por la rigidez e inflexibilidad que genera la reglamentación tendiente a evitar la arbitrariedad y discrecionalidad de esos representantes electos y de su lógica política de acción*”(Narbondy y Ramos, 2002).

El rol del Estado, según esta teoría, se reduce a una serie de puntos muy específicos, concentración del Estado en las funciones de elaboración de políticas de regulación y control; segundo relación contractual entre Estado y agencias; tercero introducción de mercados o cuasi mercados en los servicios públicos; en cuarto lugar el viraje hacia el concepto de usuario o cliente y quinto un sistema de recursos humanos basado en contratos, con mayor flexibilidad reglamentaria para seleccionar, ascender o despedir (Cunnill Grau 1999 en Narbondy 2003).

En cuanto a lo particular de la organización administrativa, las críticas, sobre todo en América Latina recaían en el fuerte corporativismo de la burocracia tradicional, que fue aumentando su poder por ser un actor fundamental en la implementación de las políticas públicas, pero a su vez también se dio un proceso de pérdida de la neutralidad política que debería de tener, permeando su estructura a través de intereses corporativos y políticos. Junto a esto, el sistema organizativo posee ciertas rigideces que aseguran el debido proceso ajustado a Derecho para los casos de despido o movilidad arbitraria de los funcionarios, cuestiones ampliamente atacadas, ya que la idea del NPM es implantar

una dinámica de mercado más flexible y adaptable a las necesidades, lo que incluye mayor flexibilidad en la posibilidad de despido.

Este conjunto de ideas se convirtió así en el paradigma dominante de las reformas administrativas en el sector público durante los ochenta y noventa, adoptado por casi la totalidad de los países latinoamericanos. Aún dentro de este papel hegemónico las críticas surgen de la incertidumbre de que este modelo sea un conjunto coordinado y articulado de medidas orientadas a objetivos sociales específicos.

Aun a pesar de las críticas, se podría constatar que posee tres criterios que actúan de pilares para darle la coherencia interna necesaria para posicionarse como alternativa al modelo tradicional, estos son: descentralización, desregulación y delegación.

La descentralización es el poder que poseen los gestores para tomar las iniciativas necesarias para conseguir los objetivos planteados, es la posibilidad de innovar en los medios para la consecución del fin establecido. La desregulación trata sobre la responsabilidad que debe de tener el gerente encargado de la agencia por sobre la protección de las normas o reglas. Este punto es una crítica a la excesiva protección y amparo de los gerentes en las normas en el modelo weberiano, subordinando la responsabilidad individual a los marcos legales. Por último la delegación trata de la sobrecarga de funciones y objetivos que poseen las burocracias tradicionales convirtiéndolas en ineficientes. Para el NPM la solución está en conformar agencias especializadas con objetivos claramente identificados y que no sobrecarguen su funcionamiento.

Asimismo es preciso remarcar las consecuencias administrativas que se dieron durante estos años en nuestro país y toda Latinoamérica, al imponerse junto al modelo neoliberal el Nuevo Gerenciamiento Publico como sustituto de la burocracia weberiana. Como señala Shick al respecto de estas nuevas formas de conducción administrativa, con la eliminación de las garantías del sistema de carrera, en los países subdesarrollados con cultura y práctica de la informalidad (total o parcial, como en el caso uruguayo) y con el refuerzo de la discrecionalidad de los gerentes, pero no totalmente liberada de la dependencia a la política, (se) reproduzca las tendencias clientelares o patrimonialista en el manejo de los recursos humanos y por esa vía del conjunto de los recursos del Estado (Shick, 1998 en Narbondo, 2010).

Esto señalado, es una situación constatable de que viene sucediendo tanto en la administración nacional como departamental de nuestro país. Durante los 90 y en buena

parte de la primera década del siglo XXI, se bloqueó el ingreso a la carrera por distintos mecanismos, lo que llevó progresivamente a una extinción por vía de hecho del sistema weberiano, al mismo tiempo que se multiplicó el ingreso a través de nuevas formas contractuales. Sin embargo estas contrataciones no fueron en una dirección gerencialista (o sea del NPM) basadas en términos meritocráticos, sino que derivaron en nuevas prácticas clientelares, constatándose la premisa expuesta anteriormente.

Estos modelos reseñados son fundamentalmente los más nombrados o los más empleados a la hora de llevar a cabo una reforma administrativa. Claro está que las contingencias propias de cada lugar en los que se apliquen son variadas, lo que lleva a que cada gobernante encuentre su “modelo” a aplicar, que difícilmente sea un ideal tipo puro.

Pero también estos modelos se adaptan a las funciones políticas y económicas de dos categorizaciones de Estado. Siguiendo el razonamiento de Narbono, el modelo del NPM se adapta a un modelo de Estado neoliberal en sus lógicas de flexibilización y del cambio del ciudadano por usuario. Esta flexibilización viene en gran parte dada por la forma de contratación y despido que posee el Nuevo Gerenciamiento siguiendo las lógicas empresariales.

En cambio el modelo tradicional por medio de su adaptación al neoweberianismo lleva consigo una concordancia con lo que es un Estado desarrollista, en donde la burocracia está subordinada al poder político elegido soberanamente, pero en donde éste último no acapara para sí mismo y sus beneficios personales el aparato administrativo.

4) Presentación del caso

En cuanto a lo particular Treinta y Tres, el estudio de este departamento se debe a los bajos rendimientos de los indicadores que presenta, ya sea en los índices de desocupación, pobreza y nivel de inversiones, tres indicadores que van de la mano con el uso que se le proporciona al gasto público local. El Índice de Desarrollo Humano⁴ (IDH) nos refleja la situación de Treinta y Tres respecto a los demás departamentos, y a sí mismo en el transcurso del tiempo.

⁴ El IDH es el promedio simple de los índices de educación, salud y nivel de vida.

A comienzos de la década de los noventa Treinta y Tres se ubicaba en el puesto 14 en el IDH realizado por el PNUD, para el año 2005 la situación se mantendría casi incambiada pasando al lugar 12. Para ese año también se realiza una modificación del IDH, que resulta del cambio de medición del PBI per capita por el Ingreso per capita, y ubicando a ese departamento en el puesto 14 a nivel nacional. (Ver anexos, cuadro 1)

Otro punto de comparación intra departamental que nos puede guiar es la tasa de desempleo y su evolución en los últimos años. Podemos observar que se ubica por encima de la media nacional, siendo el departamento con más desocupación en el año 2006, para posicionarse en el puesto número 17 al final del periodo de gobierno (ver anexos, Cuadro 2).

La Intendencia ha sido funcional para sustituir a lo largo del tiempo esos bajos niveles de inversión y desarrollo a través del ingreso de mano de obra a la Administración, a veces con contratos amparados en la legalidad, otras veces, tal como se denunció durante los noventa en formas para nada legales. Dada la centralidad que posee la comuna en el departamento, principalmente como uno de los pocos espacios de absorción de la masa trabajadora (junto a otras instituciones casi todas ellas públicas), hace que la entrada a un puesto en la burocracia sea muy codiciado, no por su remuneración sino por la estabilidad laboral que presenta y sus beneficios sociales.

También la elección de este departamento se basó en que durante medio siglo gobernó el Partido Nacional, generándose un sistema de partido predominante que recién se vino a romper con la asunción del Frente Amplio en el año 2005. Son dos propuestas políticas antagónicas, en donde desde la oposición el Frente Amplio siempre observó y criticó la forma de conducción gubernamental, desde el manejo económico, su baja participación en proyectos sociales y sobre la forma de conducir los recursos humanos. Lo que hace interesante de ver es como sucedió esta transición en lo que concierne a si se logró o no un avance en materia organizativa.

4.1) Cambios y continuidades de los Organigramas

El primer cambio que realizó el FA al asumir se dio en el Presupuesto Departamental (Decreto 2/2006), allí se apuntó a una nueva estructura del organigrama de la Intendencia, creando nuevas Direcciones y nuevos Departamentos como también una reorganización interna de los ya existentes.

El organigrama del gobierno anterior (2000-2005) al FA se componía en su cúspide por el Intendente, luego de éste existían siete Direcciones Generales que eran: Dirección de Administración, Dirección de Hacienda, Dirección de Arquitectura y Obras, Secretaria General, Dirección de Servicios, Secretaria de Planeamiento y Presupuesto y por último Unidad de Desarrollo (Fomento Industrial y agropecuario) y veintiún Departamentos subordinados jerárquicamente a estas Direcciones, como se puede apreciar en el Organigrama de 2001 (ver anexos, cuadro 4).

Dirección de Administración: se componía de tres Departamentos que eran Secretaria, Personal y Tránsito.

Dirección de Hacienda: bajo la subordinación de esta existían seis Departamentos, Contaduría, Tesorería, Tributos, Adquisiciones, Informática y Liquidaciones.

Dirección de Arquitectura y Obras: se componía de cuatro Departamentos: Paseos Públicos, Fábricas y Talleres, Arquitectura y Vialidad Urbana y Rural, y Plan Director.

Dirección de Servicios: se subordinaban a esta Dirección los Departamentos de Promoción Social, Cultura, Servicios Médicos, Higiene, Seguro de Salud y Policlínicas.

Unidad de Desarrollo: compuesta por dos Departamentos Turismo y Medio Ambiente.

La Secretaria General y la de Presupuesto y Planeamiento no poseían Departamentos bajo su jerarquía.

Si retrocedemos hasta el periodo 1995- 2000 podemos apreciar que el número de Direcciones eran aún menores, al igual que la cantidad de Departamentos. Ese organigrama se conformaba por seis Direcciones Generales y dieciocho Departamentos (ver Anexos, cuadro 3).

El Frente Amplio conformo un nuevo organigrama creando nuevas Direcciones y Departamentos. La nueva estructura se conforma de diez Direcciones Generales y veintiséis Departamentos (anexos, cuadro 5)

Secretaria General: conformada por los Departamentos de Informática y Cultura

Dirección de Hacienda: posee a cargo cuatro departamentos, Liquidación de Tributos, Tesorería, Adquisiciones y Liquidaciones de Gastos. Su objetivo es “contribuir al desarrollo integral y equitativo del Departamento, con énfasis en la dimensión presupuestal, y en la gestión financiera de la IDTT.

Dirección de Acondicionamiento Urbano y Vialidad: posee cinco departamentos, Ordenamiento Territorial, Fábricas y Talleres, Arquitectura, Vialidad y Tránsito y

Transportes. El fin otorgado es “contribuir al desarrollo integral y equitativo del Departamento a través de la planificación y la gestión del territorio”

Dirección de Recursos Humanos y Administración: conformado por los departamentos de Capacitación y Formación continua, Administración y Desarrollo de Recursos Humanos y por último el Departamento de Administración Documental. El objetivo adjudicado a esta oficina es la de “contribuir al desarrollo integral y equitativo del Departamento desarrollando y gestionando los recursos humanos municipales”

Dirección de Salud y Desarrollo Ambiental: componen esta Dirección los departamentos de Higiene, Seguro de Salud, Policlínicas y Deportes. Su fin es la de “contribuir al desarrollo integral y equitativo del Departamento promoviendo y contribuyendo acciones en pro de la mejora de la salud de los habitantes del Depto”

Dirección de Desarrollo Social y Participación: se encuentra subordinados jerárquicamente los departamentos de Políticas Alimentarias, Apoyo Social, y Descentralización y Participación. El fin adjudicado a esta Dirección es la de “contribuir al desarrollo integral y equitativo del Departamento, con énfasis en la dimensión social y en la construcción de ciudadanía”.

Dirección de Desarrollo Económico Local y Generación de Empleo y Calidad: componen esta Dirección los departamentos de Turismo, Unidad de Proyectos y Unidad Técnica. El objetivo es “contribuir al desarrollo integral y equitativo del Departamento, con énfasis en la dimensión económica-productiva”.

Secretaria Personal: conformada por los departamentos de Oficina de Prensa, y Relaciones Publicas.

Las Direcciones de Contador Municipal y la Secretaria Jurídica no poseen departamentos a su cargo (Decreto N°13/2008).

Luego de esta división orgánica de la institución, la Intendencia posee otra división que se denomina Programas. El Programa una división administrativa con el fin de ajustar los recursos económicos y humanos de acuerdo a la estructura organizativa, son aquellas Direcciones y Departamentos que tienen el poder de gestionar recursos económicos y humanos. Es importante remarcar esta división organizativa a efectos de entender la presupuestación de doscientos funcionarios que se dio en el año 2008 y se expondrá más adelante.

Cuadro 1. Programas

1.1	Gobierno Departamental. Programa gestionado por el Intendente
1.2	Salud y Desarrollo Ambiental.
1.3	Acondicionamiento Urbano y Vialidad
1.4	Juntas Locales
1.5	Hacienda
1.6	Desarrollo Social y Participación
1.7	Desarrollo Económico y Local
1.8	Recursos Humanos y Administracion
2.1	Vialidad Urbana
2.2	Vialidad Rural
2.3	Obras y Arquitectura
2.4	Maquinaria Vial y Equipos
3.1	Junta Departamental

Fuente: Elaboración propia

4.2) Los recursos Humanos en la Intendencia de Treinta y Tres.

En esta parte del trabajo se analizara el Estatuto del Funcionario Municipal (Decreto N° 26/1986, a partir de ahora EFM) y rendiciones de cuentas para comenzar a delinear cuales son las formalidades reglamentarias para el ingreso y ascenso de los funcionarios, así como otros aspectos que muestren alguna tendencia en el manejo interno de los recursos humanos.

La aclaración que se debe de realizar es que se mantiene la nomenclatura que fija el Estatuto (1986) llamándose municipal a los funcionarios de la Intendencia, cuestión que se vio modificada desde la Reforma constitucional del año 1996 y desde entonces el ámbito municipal se limita al tercer nivel de gobierno que son los Municipios.

La primera referencia que se hace en el Estatuto es marcar una clara línea jerárquica de mando y un acatamiento de los funcionarios a las órdenes de las autoridades, siempre y cuando se ajusten a derecho. La necesidad de asegurar una línea de mando clara y una obediencia se ve reflejada en la Ordenanza, *“obedecer las órdenes que en materia de su competencia les impartan sus superiores jerárquicos; dichas ordenes constaran por escrito, si de su cumplimiento debe quedar constancia en un expediente, expedirse algún recaudo o actuar por ese medio ante alguna autoridad o particulares”* pero también así la garantía de que esas órdenes se encuentren en un marco legal y procedimental que asegure el bienestar del funcionario, como también que se deje en claro la responsabilidad política, administrativa y judicial del origen de la orden, se menciona *“cuando las ordenes sean verbales, el funcionario sin perjuicio de cumplirlas debidamente, tendrá derecho a dejar constancia escrita de las mismas y de su cumplimiento. Podrá sin embargo, observar las ordenes de sus superiores jerárquicos, en caso de considerarlas*

manifiestamente ilegales. Si el superior insistiera el subalterno deberá cumplirlas. Si la orden fuese verbal, en estos casos, el inferior podrá pedir que se imparta por escrito” (EFM, Cáp. II “Obligaciones” art. 7, inciso d)

En otro orden de cosas, el mencionado estatuto establece seis “categorías funcionales” (escalafones) en el ordenamiento del personal. Estos son: a) de confianza; b) Técnico Profesional; c) Administrativo; d) Especializado; e) de servicio y f) obrero (EFM, Título IV, Cap. I, art 10).

Para los cargos de confianza establece tres características propias de estos, 1) no son parte de la carrera administrativa; 2) pueden ser personas ajenas a la institución y 3) pueden ser cesados a discreción, *“dichos cargos pueden ser provistos con personas ajenas al Municipio, quienes podrán ser declarados cesantes en cualquier momento sin expresión de causa”* (Ibíd., art. 11, inc. A)

La categoría Técnico Profesional será desempeñada por funcionarios que posean título expedido por la Universidad de la Republica. Para el escalafón administrativo deberá de ser funcionarios capaces de *“desempeñar tareas relacionadas con el manejo, tramitación y elaboración de documentos y recaudos, instrucción de expedientes y procedimientos y actos administrativos en general”*. Para el caso de los funcionarios “Especializados” se exige *“una capacidad especial y reconocida o habilitación expedida por la Universidad de la Republica, Universidad del Trabajo o Instituciones afines, habilitadas o semejantes, o por quienes rindan pruebas de suficiencia según establezcan las reglamentaciones respectivas”* (art. 11, inc. D). en el caso de los funcionarios “de Servicio”, su tarea recaerá en las relacionadas con *“la conducción de vehículos, vigilancia, limpieza y portería”* (art 11, inc. E). Por ultimo se estipula para la categoría “Obreros” aquellas tareas *“relacionadas con oficios, trabajos manuales y capatacias”*.

4.2.1) Sistemas de ingreso

El sistema weberiano y este Estatuto establece los espacios para la designación de funcionarios de “particular confianza” o “políticos”. Estos se ubican en la cúspide organizacional ya que por su idoneidad o cercanía al partido son las encargadas de conducir la administración, fiscalizar y fijar los objetivos para el periodo de gobierno, siendo exonerados de los requisitos de realizar pruebas o concursos, como se establece en el art 12 inc C del EFM. En este sentido los cargos de confianza definidos y acotados en el estatuto son coherentes y conformes con el modelo weberiano

Formalmente el reglamento establece un sistema weberiano de ingreso a la función pública, sobre todo en el escalafón administrativo, con las garantías del debido proceso de “pruebas, exámenes o concursos que disponga este estatuto o su reglamentación” (Cáp. II, art 12, inc. C). Aun así, más adelante se detalla uno a uno el sistema de ingresos en cada escalafón, alejándose algunos de ellos del sistema weberiano. Las diferencias que existen entre uno y otros llevan a poder clasificarse cuatro formas de elección de los funcionarios dependiendo de la función que cumplan, estos son:

Cuadro 2. División escalafonaria de los Funcionarios y forma de designación

<i>ESCALAFON</i>	<i>DESIGNACION</i>
De Confianza	Directa
Profesional	Sin datos
Especializado	Concurso o nombramiento directo
Administrativos	Concurso abierto
Servicios y Obreros	Sorteo o nombramiento directo

Fuente: elaboración propia según EFM

En el caso de la categoría “Especializados” existen dos instancias para cubrir los cupos disponibles. En la primera es un llamado a concurso sin especificar si es abierto o cerrado, y se realizara “en el grado respectivo”, pero en el caso de que quede vacante el puesto debido a la ausencia de candidatos o por no haber alcanzado las notas mínimas, el reglamento habilita la posibilidad del nombramiento directo (art. 14, Cap. II, EFM). Esto genera una inconsistencia del sistema de carrera debido a que el ingreso no se da por el grado más bajo, cuestión que si está establecida en el escalafón administrativo. Se pierde así la garantía del funcionario a su derecho de realizar la carrera administrativa, y desvirtúa los incentivos de la función pública. A su vez la segunda instancia de selección queda supeditada a la discrecionalidad política, ya que se autoriza la designación directa por parte del político de turno.

Donde más énfasis se pone es en el ingreso al escalafón “Administrativos” como mencione anteriormente, en cuanto se detalle con precisión una serie de elementos. Podemos identificar en el art. 16 cuatro partes (grado de ingreso, forma de ingreso, plazo de comunicación, y publicación), que componen la reglamentación para el ingreso a la mencionada categoría. En el artículo se explicita en qué lugar del escalafón se ingresaría siendo “*el último grado del escalafón*”, por un “*concurso abierto de pruebas*”, el cual

debe de ser comunicado “con una anticipación no menor a 30 (treinta) días, con relación a la fecha en que deberán realizarse las pruebas”, y el cual debe de constar en la publicación de “por lo menos en un periódico del departamento”.

Por último para los escalafones de Servicio y Obreros, el reglamento establece que se utilice en primera instancia el sistema de sorteo, dejando la posibilidad que “por razones de idoneidad, podrá contratarse en forma directa” (art. 17)

Como se aprecia el Estatuto deja demasiado margen de discrecionalidad política en algunos de los escalafones al tener el poder de contratar en forma directa al personal que desee el político a cargo. Asimismo no establece un sistema de contralor en donde se tenga que justificar los ingresos de estos.

Cabe hacer una mención especial al escalafón “Profesionales”, ya que el Estatuto no hace referencia ni a su forma de contratación ni de ascenso. Deja un amplio margen de poder político para designar en los puestos de mayor prestigio y retribución a personas afines al partido, sin tener que demostrar sus cualidades técnicas a través del proceso de selección meritocrático.

4.2.2) Sobre los ascensos

Una vez ingresado a la administración se formulan una serie de condiciones para asegurar la realización de la “carrera” del funcionario. Para esto el Estatuto establece tres mecanismos, dos correspondientes al escalafón “Administrativo”, clasificados entre “auxiliar 5º y siguientes” y la categoría “Subjefe en adelante”. El tercer mecanismo fijado por el Estatuto corresponde a los escalafones “Especializado”, “Obrero” y de “Servicio”.

Para el primer caso, esto es, Administrativo 5º en adelante, el reglamento establece que los ascensos ocurran por concurso de méritos, basados en “la calificación del funcionario en el año inmediato anterior al concurso” (EFM, Art. 30)

El segundo caso es para aquellos ascensos que ocurran en la escala de subjefe en adelante utilizando el mecanismo del concurso de oposición y mérito, calificándose por dos indicadores, el puntaje del concurso y la calificación del funcionario. Existe una ambigüedad del reglamento en cuanto a que calificación se utiliza, si esta es igual a la del primer caso tomando la calificación del año anterior o la ponderación de las calificaciones del funcionario a través de su servicio en el organismo.

En la tercer categoría, se discriminan dos tipos de posibilidades para el ascenso, la primera es la del concurso por mérito, “entendiendo por tales la calificación del

funcionario en el año anterior al concurso”, pero también se deja un margen de discrecionalidad ya que el “Ejecutivo Comunal” puede disponer la posibilidad de establecer la realización de concurso de oposición y mérito.

Como se puede ver la legislación en materia de ascensos es amplia dependiendo de los escalafones y de los cargos, pero no solo eso sino que es ambigua en algunos puntos y además deja la oportunidad del manejo político en la forma de realización de los ascensos como en el último caso.

4.2.3) Número de funcionarios y Presupuestación

La evolución del número de funcionarios ha sido casi que invariable en la última década, si observamos la tendencia se ha mantenido constante desde el año 2000 hasta el 2010. La ONSC nomina funcionarios públicos a los siguientes tipos de contratos: los presupuestados, contratados permanentes, eventuales y zafrales y otros funcionarios públicos. Son funcionarios no públicos pero que conforman la planilla los siguientes: becarios y pasantes, arrendamientos de obras, arrendamientos de servicios, contratos a términos, y otros no funcionarios estatales.

Al principio de esa década el número de funcionarios públicos ascendía a 1016, estos se distribuían de la siguiente manera: presupuestados 194 funcionarios y contratados permanentes 822 funcionarios. Si tomamos también a aquellos que no son funcionarios públicos: becarios, 12; arrendamientos de obras 42, el número total asciende a 1070 personas contratadas. Para el año 2005 estos funcionarios públicos se distribuían en 135 presupuestados y 869 contratos permanentes. Los funcionarios no públicos eran 3 becarios y 28 arrendamientos de obra sumando un total de 1035 empleados.

Llegando al final del gobierno del FA estos números se situaban en 1077 funcionarios públicos, 236 presupuestados; 822 contratos permanentes y 19 zafrales. Si tomamos a los funcionarios no públicos esta cifra asciende a 1112 empleados, sumando a 3 arrendamientos de obra y 32 arrendamientos de servicios (ver anexos, cuadro 6).

Un hecho a resaltar es que en el gobierno del Frente Amplio, los contratados permanentes superaron año a año, excepto en el 2009, a la cantidad de funcionarios de la misma categoría que en el quinquenio anterior, distorsionando la posibilidad de la realización de carrera por parte de estos funcionarios, pero no solo esto, sino que va en clara oposición al discurso planteado sobre la forma de organización y manejo de la

administración pública que se realizaba, fortaleciendo el sistema de contratos y de flexibilización de la administración.

El cambio más importante fue revertir la tendencia a la baja en el número de funcionarios presupuestados, o sea, aquellos funcionarios que se enmarcan en una burocracia tradicional con la posibilidad de hacer la carrera administrativa, ya que como mencionaba Schick, las burocracias con regímenes contractualistas en los Estados subdesarrollados llevan a nuevas formas de clientelismo.

En el año 2000 el número de estos funcionarios presupuestados se ubica en 194, decayendo su número durante los siguientes años, hasta ubicarse en un mínimo de 66 funcionarios en ese régimen en el año 2008. Es en este mismo año que el FA logra aprobar el proyecto de presupuestación. La explicación para este continuo descenso de los funcionarios presupuestados en el gobierno de izquierda, se debió a la aplicación de una política de retiro incentivado que se utilizó luego de la evaluación a los funcionarios, observando la desmotivación de aquellos con más edad para afrontar una nueva política de trabajo y de capacitación.

El proceso de regularización (presupuestación) incluyó a 200 funcionarios (Decreto 13/2008, art 15) *“que no hubieren ingresado a la misma (Intendencia) durante el periodo de gobierno de la Administración que presupuesta”* (Decreto 24/2008, art. 1º). El ingreso se dará por el grado 1 de la función, estableciendo un mecanismo de adecuación salarial para aquellos casos en donde el sueldo anterior sea superior al de este grado.

En este mismo Decreto (13/2008) también se modifica la estructura de grado hasta ese entonces vigente, pasando a conformarse de la siguiente manera:

Cuadro 3. Nueva estructura de Grados

Grado Anterior	Nuevo Grado
3, 4 y 5	1
6, 7 y 8	2
9 y 10	3
11 y 12	4
13 y 14	5
15 y 16	6

Fuente: Decreto 13/2008

Para la selección de presupuestación se estableció un mecanismo de evaluación de todos aquellos funcionarios que calificaran para el cargo. Esta evaluación se basó en dos ítems, a) Antecedentes y b) Desempeño en el trabajo (Dec. 24/2008, art. 5). Para la

primer parte se toma la antigüedad del funcionario para la ponderación, otorgándose un valor dependiendo de los años en la tarea. Para la segunda parte se toman tres indicadores para ponderar, estos son “Rendimiento y Calidad”, “Condiciones personales” y “Comportamiento”.

Los 200 nuevos cargos se distribuirán de acuerdo a las necesidades y “*dependerán directamente de los jerarcas de los diferentes Programas mencionados*” (Decreto 13/2008, art. 15.). Como había mencionado anteriormente los programas son direcciones o departamentos con el poder de gestionar recursos, no solo económicos, sino como observamos también, humanos.

Otro punto interesante a remarcar es la instancia de evaluaciones a más 200 funcionarios administrativos que se realizó en el año 2006 en convenio con la Oficina del Servicio Civil, en el marco de una mejora en la gestión gubernamental. Estas pruebas se basaron en conocimiento general desde matemáticas hasta escritura, y una instancia legalista de conocimiento del estatuto del funcionario o la legislación sobre la función pública.

Este proceso de evaluación finalizó con la creación de la Escuela de Gestión Municipal en el año 2007, teniendo como finalidad “*optimizar al máximo los recursos humanos con que se cuenta y a la vez mejorar el servicio que se le brinda a la comunidad*”⁵. En ese sentido el objetivo de la Escuela se basa en dos objetivos concretos, uno de ellos surge como consecuencia de las evaluaciones antes mencionadas, por lo que se apunta a nivelar a los funcionarios a través de la “*escritura, lectura y técnicas de estudio*”⁶. Pero también se pondrá el énfasis que “*será encarado desde varios ángulos que van desde las relaciones interpersonales, buscando moverse sobre tres ejes que impliquen la dignificación del propio funcionario, así como afirmar y desarrollar el concepto del trabajo en grupo*”⁷

Este proyecto constaba de cuatro instancias formativas. El primer módulo es de nivelación con talleres de escritura y lectura. El módulo inicial trataba de talleres de relaciones interpersonales, atención al usuario, calidad de servicio, taller de gestión y

⁵ Jose Luis Casalla, Director de Cultura de la Intendencia de Treinta y Tres y director de la Escuela de Gestión Municipal. Semanario “Orejano” 13/7/2007

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

taller de gestión departamental. El tercer modulo era de supervisión, con eje en el "rol del supervisor", "la organización, división y distribución del trabajo", talleres de "derecho y deberes del administrativo" y talleres de la "lógica del conocimiento y de la expresión". Por ultimo se encontraba el nivel de Dirección, con talleres basados en: "rol del director superior", "sistema de toma de Decisiones", taller de "tecnología de la gestión" y talleres de "la construcción de la norma"

5) Análisis

Es en el doble sentido que hablaba al principio (la de gestionar nuevas responsabilidades y racionalizar los recursos humanos) que durante la gestión del Frente Amplio se implementaron ciertos aspectos en busca de un aggiornamento administrativo que integre las demandas planteadas. Hay tres aspectos claves que nos va a marcar la agenda, a) la modificación del organigrama creándose la Dirección General de Desarrollo económico local y generación de empleo y calidad, la Dirección General de Desarrollo Social y Participación y por último la Dirección General de Recursos Humanos y Administración, agrupándose también los departamentos dentro de estas direcciones en base a tareas comunes de especialización. B) la racionalización de la función por medio de la presupuestación que se realizo en el año 2008, situación que regularizo los contratos de doscientos funcionarios, y como consecuencia se revaloriza la carrera administrativa tradicional y c) la idea de la educación y la capacitación que se brindo a los funcionarios a través de la creación de la Escuela de Gestión Municipal como eje para crear dos cuestiones: funcionarios profesionalizados que conformen una conciencia de "cuerpo" al servicio de la comunidad y por ende revalorizar la burocracia, y la mejora de la gestión y la atención al público.

Desde el principio del mandato, el gobierno del FA debió transitar un camino de difíciles equilibrios, esto debido a las características estructurales deficitarias de la intendencia, que implicaban carencias de infraestructura, la situación económica ruinosa y una gestión administrativa permeada políticamente, solo para nombrar algunas cuestiones internas que dificultaban poner en práctica su plan de gobierno.

La principal cuestión pasaba de cómo aplicar un programa de gobierno progresista con una fuerte marca estatista, basada en la sociedad y en la reconstrucción de la administración con una institución que poseía las características de un déficit de 10

millones de dólares aproximadamente, con los servicios estatales a punto de ser cortados, y una gran parte del funcionariado con contratos vencidos y sin las calificaciones mínimas que conduzcan a una eficiencia sistémica.

5.1) Organigrama

Si comparamos los tres organigramas, desde el año 1995 al 2006, vemos una evolución, un salto cuantitativo y cualitativo en la gestión del FA relacionado a la organización de la estructura institucional, cuestión necesaria para gestionar los nuevos requerimientos demandados, aumentando el número de Direcciones Generales. Como mencione anteriormente se había conformado un traspaso de funciones al nivel departamental, pero también una nueva visión social en la forma de prestar servicios y bienes a este nivel gubernamental. Desde el 2006 se logra plasmar en el organigrama esa nueva intención de modernización y de crear los canales que logren aprehender las demandas ciudadanas para así conformar, a través del gobierno los outputs necesarios. La creación de las Direcciones de Desarrollo Económico y Local, de Recursos Humanos y la de Desarrollo Social y Participación se adecuan a la teoría de la revalorización de las funciones de los gobiernos departamentales modificando el ABC clásico de conducción.

También en este sentido, la creación de nuevas direcciones como así el reagrupamiento de los departamentos al interior de cada una buscan en cierta manera impulsar una especialización de las tareas. Se intenta agrupar a los departamentos en base a criterios comunes de objetivos y tareas dejando de lado el agrupamiento casi irracional de que bajo una misma Dirección General se agrupe por ejemplo Cultura y Servicios médicos, o Higiene (Organigrama 2001). Pero también como lo menciona Loyarte⁸, *“la estructura o el programa de gobierno estaba alineado con el gobierno nacional porque eran las mismas políticas en el mismo sentido progresista y también para facilitar la articulación que se necesita para sumar”*.

Es en este contexto que el papel de cada nueva Dirección estaba bien delimitado, la de Desarrollo Local fomentaba el emprendimiento de pequeños y medianos productores, trabajando en dos ejes claros, aquellos proyectos más tradicionales de agricultura y ganadería, y otro eje basado en aquellas actividades no tradicionales como horticultura, manejo de semillas autóctonas o apicultura. También tuvo una veta

⁸ José Loyarte: Director General de Recursos Humanos y Administración.

financiera a través del otorgamiento de microcréditos que apoyaron pequeñas economías arraigadas a lo local, un sistema de microfinanzas que impulsaron la economía y con devolución voluntaria de parte de los beneficiarios situación que tuvo su “*punto de partida en las inundaciones que hubo (año 2007). Tuvimos que apoyar a los ciudadanos que quedaron con sus economías devastadas, que estaban muy vinculadas a donde vivían, comprometidas, el que tenía un kiosquito y le llevo todo el agua, a esa gente se le genero apoyos muy chicos, de pronto de 5 mil pesos o créditos de 1500 dólares con lo que reactivar la cosa y lo pagaba de forma voluntaria y muy cómoda*” (Amaral⁹), resaltando el gran éxito que se tuvo al momento de la devolución de esos créditos.¹⁰

La dirección de Desarrollo Social y Descentralización tuvo una fuerte impronta de “creación de ciudadanía” y fortalecimiento democrático a través de la participación y la aplicación de políticas públicas desde lo local, que buscaban una mayor cohesión social. Uno de los puntos fuertes fue el “Plan Hogar” basado en mejorar la calidad de las viviendas precarias en base a la cooperación Intendencia-beneficiario, no solo se trato de facilitar el acceso a los materiales y a la mano de obra especializada (arquitectos, albañiles) sino que se incluía a los beneficiarios del programa para que ellos mismos sean hacedores de su vivienda con cronogramas de tareas bien definidas. También se brindo apoyo a la mujer víctima de violencia domestica, brindándole asistencia material y legal entre otras políticas, todas ellas buscando un acercamiento entre el Estado y la sociedad civil por medio de políticas no patrimonialistas, siendo necesario en ambas políticas contratar personal técnico adecuado para llevarlas adelante, y por lo cual se prefirió usar el sistema de contrato en su ingreso.

Por medio de estas apreciaciones podemos observar dos ejes que se quiere exponer en este trabajo, el primero es que, lejos de descentralizar las funciones sociales el Estado interviene en las necesidades de la sociedad, logra centralizar las demandas y aplicar políticas públicas de corte social. Lo segundo, es lo que ya mencione, y es el uso de personal que se une a la función pública en base a un contrato, similar a la lógica de mercado.

⁹ Dr. Gerardo Amaral, Intendente de Treinta y Tres 2005-2010

¹⁰ La primera experiencia de microcréditos la llevo adelante Muhammad Yunus con la creación del Grameen Bank en Bangladesh. Consiste en pequeñas cantidades de dinero para proyectos sobre todo familiares y mayormente en mujeres solas con familia a cargo. La experiencia demostró que fue un gran éxito que se replico en varios países del mundo.

Por otra parte la Dirección de Recursos Humanos baso su funcionamiento en un intento de organizar el cerno de la administración y la carrera administrativa, también sistematizar y ordenar la documentación y por ultimo capacitar y formar a los funcionarios. Hay en este último punto una doble creación de ciudadanía, tenemos por un lado la formación particular de los funcionarios que eso implica o apunta a concientizar que el funcionario esta para la función y se debe a la sociedad por lo que se buscaba objetivos concretos de mejora en la calidad de los servicios, y por otro lado la sociedad que recibe los servicios vea en el funcionario público un servidor y que se revierta esa visión de que *“cuando el aparato burocrático del Estado no es un instrumento para lograr metas nacionales,(en este caso departamentales), sino más bien un impedimento, la palabra “burócrata” se convierte en sinónimo de oprobio que de prestigio”* (Evans,1998)

En definitiva tenemos tres ejes conductores en la modificación de la estructura organizativa, por un lado tener objetivos desde el Estado en pos de potenciar a la sociedad y sobre todo a aquellos que más lo necesitan no en un sentido asistencial, sino *“sumarle a una eficiencia tradicional en la gestión de recursos, mas allá de ser eficiente en arquitectura, en ser eficiente en el área de recursos materiales, serlo también en la parte de formación de ciudadanía trabajando con baterías nuevas de medidas en el campo social, en el campo cultural”* (Casalla) .El segundo punto es potenciar al Estado como agente no solo administrador sino gestor y con capacidad redistributiva, es por esto que en este periodo *“el 30% del presupuesto fue hacia políticas sociales, culturales, deportivas apoyo a pequeñas empresas, microfinanzas, algunas cosas de las que se hicieron en 33 se tomaron como modelo y hoy se están haciendo a nivel nacional, por ejemplo las políticas de micro finanzas”* (Amaral). El tercero es institucionalizar y especializar. Primero que nada institucionalizar las nuevas dependencias para que tengan continuidad en el tiempo, que no se conviertan en un proyecto únicamente político partidario sino que conforme un trampolín para consolidar políticas de estado pensadas desde lo local. Lo segundo es la especialización de cada dirección y de los funcionarios a partir de la formación y la educación a través de cursos que brindaron herramientas para desempeñar mejor sus tareas.

El proyecto de izquierda intento alejarse de la forma tradicional de administración (aunque continua cumpliendo con esas obligaciones) aspirando acercar al gobierno y a la institución estatal a la ciudadanía. El dilema que se crea es lograr una concisa

institucionalización de esas oficinas y que logren perdurar, aunque la continuación del organigrama no asegura de por sí el contenido de las Direcciones. Este fue un desafío y un proyecto que se vio truncado por no ser electos otro periodo de gobierno. Los gobiernos departamentales pueden generar políticas de mediano y largo plazo pensando en el éxito y la posibilidad legal de la reelección, pero claro está, en política nada es seguro y al día de hoy esa institucionalización que se quiso instalar es casi nula, sobre todo en el contenido de esas Direcciones nombradas, siendo la Dirección de Desarrollo local la que continúa con cierto éxito.

5.2) Presupuestación

La teoría weberiana está pensada entre otros puntos, en funcionarios permanentes, capacitados técnicamente, con la posibilidad de hacer carrera, y con una idea de “corpus” fuerte. Esencialmente el gobierno del Frente Amplio tuvo la intención de fortalecer estos puntos mencionados a través de dos mecanismos: a) presupuestar a 200 funcionarios en base a criterios fijados por la ONSC, y b) fomentar el estudio y la formación por medio de la innovadora Escuela de Gestión.

El objetivo que se quería cumplir al presupuestar era que *“los funcionarios no fueran vulnerables al paladar del que viniera, sino que fueran con mas fidelidad institucional, porque ¿qué pasa?, el funcionario que siente que depende del humor del jerarca de turno es un funcionario que no está institucionalizado, es servil al gobernante de turno y eso no hace bien al proceso civilizatorio de la sociedad”* (Amaral). Si hacemos un repaso de los datos para el año 2005 había 135 funcionarios presupuestados, en el 2006, 106; para diciembre de 2007, 79; 66 en el año 2008; un año más tarde (presupuestación de por medio) 257 y para el fin del mandato en el 2010 ese número ya había comenzado a decaer, ubicándose en 236 funcionarios presupuestados, debido a los procesos jubilatorios.

Si bien se observa un deterioro del número de funcionarios presupuestados durante los tres primeros años del mandato, la tendencia se revierte aunque no marca una gran diferencia. El proceso es importante en sí mismo ya que no existía la cultura de la presupuestación y la evaluación. Desde el año 1988/89 no se producía estas instancias necesarias para obtener una institución lo más alejada de la influencia política clientelar. Esto acarreo muchas rispideces al interior de la administración entre los funcionarios y los mandos políticos, ya que se tomaron tres criterios para la evaluación: desempeño,

antigüedad y capacitación, siendo el desempeño la más controvertida, ya que implicaba dos cosas: por un lado como mencione no existía la cultura de evaluar los rendimientos de los funcionarios, y segundo esto implicaba estar en la mira de un Director que responde a un partido político.

En el entorno de una administración permeada por las voluntades políticas y una herencia del manejo discrecional de los recursos humanos esto se vio, o se podía ver como una arbitrariedad a la hora de evaluar dependiendo de la afinidad del funcionario al partido gobernante. Trajo consigo variados problemas al inicio del periodo como comentan los entrevistados, en palabras de Alboa¹¹, *“la principal dificultad es la cultura de la organización, o sea hay resistencias de los propios funcionarios por ejemplo a la evaluación, la primera evaluación que se hizo genero mucho rechazo, tal vez no se explico bien, no se comunico bien pero fue un episodio bastante controvertido”*. Los entrevistados coinciden en que la comunicación fue un Talón de Aquiles de la administración, que sobre todo al principio del mandato no supieron comunicar las decisiones y el plan de gobierno lo que trajo aparejado varios conflictos¹².

A la hora de analizar se podría concluir que la idea subyacente en el proceso de presupuestación respondía a lo que Skocpol llama “autonomía estatal”, aunque fue un proceso que no llego a institucionalizarse e imponerse como una nueva forma de conducción gubernamental. Lo que se recoge en las entrevistas es un fin muy claro y explicito de querer separar la estabilidad laboral del gobierno de turno, de que el funcionario no esté al vaivén del gobernante a lo que hay que sumar una idea de conformar un corporativismo en su acepción más positiva, y la identificación del trabajador con la institución, pero como observe anteriormente el número de funcionarios contratados bajo distintas modalidades aumento y se diversifico en este periodo de gobierno.

¹¹ Ruben Alboa, Director de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos.

¹² No fue en la única área donde el partido de gobierno fallo en el tema de la comunicación, al momento de buscar la reelección *“el FA no pudo en ningún momento poner en la agenda los logros de su gestión. En efecto, en el mes de marzo el 65% de la población apoyaba la gestión de Amaral al frente de la intendencia, y un porcentaje similar pensaba además que la actual gestión era mejor que la anterior”*¹². En este sentido la estrategia del FA consistía en mostrar los atributos de una gestión que era bien evaluada por la población. Sin embargo el FA y en particular Amaral aparecieron la mayor parte del tiempo a la defensiva en respuesta a las ofensivas de los blancos”.(Rodríguez, Jose Raul, Araujo Micaela y Schwendenwein, Goodfred en *“Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010*. Cardarello, Antonio y Magri, Altair coord. 2011)

Un punto que causa cierta interrogante es porque un número tan bajos de funcionarios. Viendo la evolución o involución de los funcionarios de carrera uno podría animarse a decir que beneficiados por la mayoría de bancas en la junta, se pudo haber aprovechado esto de forma más eficiente, y de esa manera aumentar el número de funcionarios que ingresaran a hacer carrera, pero como menciona Amaral *“queríamos crear un núcleo de gente muy capacitada, muy consolidada a punto de partida del cual se fuera reproduciendo núcleos consolidados en capas que tuvieran todas las capacidades necesarias”*, y finaliza argumentando *“por razonamiento de que si hubiésemos puesto a 400, seguramente no hubiésemos puestos a 400 con las máximas capacidades para mantener un proceso de mejora continua”*.

En ese proceso de consolidación administrativa gradual que se proponía la fuerza de gobierno es que se destaca el siguiente cuadro en donde se detalla la cantidad de funcionarios para cada escalafón.

Cuadro 4. Distribución de funcionarios por Programa. Presupuestación 2008

Programa	Cargo	Cantidad	Grado	Escalafón
1.1	Auxiliar Administrativo	10	1	Administrativo
1.1	Auxiliar de Servicios	3	1	De Servicio
1.2	Auxiliar Administrativo	7	1	Administrativo
1.2	Peón	22	1	Obrero
1.2	Auxiliar de Servicios	26	1	De Servicio
1.3	Auxiliar Administrativo	4	1	Administrativo
1.3	Peón	30	1	Obrero
1.3	Auxiliar de Servicios	14	1	De Servicio
1.4	Auxiliar Administrativo	7	1	Administrativo
1.4	Peón	24	1	Obrero
1.4	Auxiliar de Servicios	14	1	De Servicio
1.5	Auxiliar Administrativo	8	1	Administrativo
1.6	Auxiliar Administrativo	5	1	Administrativo
1.6	Peón	2	1	Obrero

1.6	Auxiliar de Servicios	9	1	De Servicio
1.7	Auxiliar Administrativo	4	1	Administrativo
1.8	Auxiliar Administrativo	6	1	Administrativo
1.8	Auxiliar de Servicios	5	1	De Servicio
TOTAL		200		

Fuente: Dec13/2008

Se observa claramente que la intención no se basó solo en consolidar al sistema a los administrativos, sino que se diversificó para los distintos escalafones de la administración, incluyendo a peones y auxiliares de servicios, pero no así para el escalafón de los profesionales. Por lo tanto tampoco podríamos afirmar que el número tan bajo de presupuestados respondieran a una lógica de afianzar de mayor conocimiento y profesionalidad a la burocracia al obviar al escalafón de los Profesionales.

5.3) Reestructura y economía

Este proceso degradatorio del sistema weberiano que padeció la administración durante tantos años y que se intentó revertir por la posterior presupuestación no significó una gran variante en el rubro destinado a sueldos. Lo que podemos apreciar a través de la evolución del Rubro 0 desde el año 2000 es que este apenas se modificó en esta serie temporal, incluida la presupuestación de por medio.

Cuadro 5. Evolución del Rubro 0

AÑO	RUBRO 0	TOTAL	%
2001	71.159.834	148.970.305	48%
2002	71.159.834	157.223.137	45%
2003	74.307.834	164.044.178	45%
2004	77.476.834	168.613.200	46%
2005	77.476.834	168.613.400	46%
2006	111.107.464	261.301.807	43%
2007	111.107.464	271.453.511	41%
2008	111.107.464	271.815.351	41%
2009	111.107.464	261.799.851	42%
2010	111.107.464	257.845.351	43%

Fuente: elaboración propia

En esta línea económica y organizativa también se inscribe la reestructura de los grados que se sucedió. Como mencione en el capítulo anterior se realizó una nueva

estructura de los grados, no haciendo tan estirada la diferencia entre el grado más bajo y el más alto. Para eso se compacto la pirámide acarreado la siguiente consecuencia, esta modificación resulto atractiva y beneficiosa para los grados más bajos, ya que se reajustaban con el sueldo más alto del escalón correspondiente, beneficiando a aquellos que menos ganaban, cuestión imprescindible por los bajos salarios que se percibían, por ejemplo “un portero paso de ganar mil y algo a ganar 8 mil” (Amaral).

5.4) Estatuto del Funcionario Municipal

La administración de Amaral debió suplir espacios vacios en la estructura organizativa y para eso se amparo en el Estatuto del Funcionario municipal, usando la figura y la posibilidad legal de la contratación directa para paliar las deficiencias administrativas de la Intendencia. Desde el ejecutivo departamental se tuvo la voluntad y se trabajo en coordinación con la ONSC y también al gremio de funcionarios para realizar un nuevo Estatuto. Este proyecto al momento de llegar a la Junta no fue ni siquiera tratado. No queda lo suficientemente claro cuál fue el motivo por lo que este proyecto reformista no fue tan siquiera discutido. Se podrían formular dos hipótesis al respecto: al momento de ingresar al gobierno el Frente Amplio no había tratado en la orgánica una reestructura de este tipo y la desarticulación sectorial del partido se hizo evidente una vez en el gobierno, llevando a la descoordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo departamental. Como segunda hipótesis se podría tratar de que en definitiva los distintos sectores se podrían ver beneficiados con el Estatuto vigente ya que eso permitía designar directamente a personas que estuvieran alineadas con el gobierno y que podrían salir de sus mismas filas, por lo tanto, usar el aparato estatal discrecionalmente, cuestión que era fácil de hacer por dos vías, el amparo legal del estatuto, y la desorganización estructural que existía.

Al no lograr modificar el estatuto, se repiten las practicas de que en cada alternancia de gobierno, los nuevos cuadros políticos renuevan los cargos de confianza con los que logran poseer el control administrativo necesario para cumplir sus objetivos, así como también sucede el hecho de realizar una gran movilización intra institucional de acuerdo a las simpatías de los funcionarios administrativos, esto genera la imagen de una administración que sirve como herramienta a intereses políticos particularistas y es lo que Narbondo define como la autoprofecía cumplida, esto es, a intervalos regulares de tiempo coincidentes con los cambios de gobierno se suceden estas modificaciones exógenas y

endógenas de la administración. La falta de confianza en los funcionarios que actuaron en el periodo anterior o el simple discurso de la falta de capacitación del personal para los puestos asignados es razón suficiente para llevar adelante los mencionados movimientos dentro de la organización.

En un gobierno progresista con una visión de una administración ordenada, transparente y neutra políticamente, en donde el papel de la burocracia se vuelve eje principal para brindar los bienes y servicios inclusivos de la ciudadanía, se perdió la oportunidad de aprovechar las mayorías especiales que se logran en nuestro sistema electoral departamental para aprobar un nuevo estatuto que racionalice y revalorice la burocracia. Si bien el ejecutivo aprovechó los márgenes discrecionales que brinda el estatuto, a través de contrataciones directas que se utilizaron para cubrir áreas específicas que iban en lineamiento con la visión del proyecto, hay que resaltar la poca ejecutividad de la fuerza de gobierno para tratar este tema, en donde los intereses políticos primaron sobre el interés general.

5.5) Escuela de Gestión.

La implementación de la escuela de gestión permitió posicionar a la institución en un eje central de formadora de cuadros administrativos eficientes a la hora de prestar servicios. La formación no vino solo por el lado de profesionalización entendida como aquellos cursos dictados al mejoramiento intrínseco de la actividad pública sino que también desempeñó el rol de equiparar a los funcionarios en las destrezas básicas de la educación formal (entiéndase leer, escribir y cálculos matemáticos).

Existía (y de seguro continúe existiendo) una burocracia “amateur”, por lo que se debió de revertir ese proceso, tomando en cuenta la evaluación que se realizó en diciembre de 2006, Casalla indicaba que *“del 100% de los administrativos, el 80 falló en la parte de escritura y lectura”*. Cuando se posee una institución estatal que actúa bajo lógicas patrimonialistas y clientelares lleva a circunstancias como las mencionadas anteriormente. El ingreso de personas por designación directa de la voluntad del gobernante conduce a que no exista una evaluación para conocer las actitudes y aptitudes para cubrir los cargos, y hace que al final la burocracia no sea un empleo para los más aptos, sino un premio para la militancia. Bajo condiciones de tener una estructura organizacional permeada por prácticas políticas que se alejan de un modelo profesional y una burocracia como la mencionada, el papel del Estado democrático como responsable

de ofrecer un abanico de políticas públicas orientadas a un objetivo desarrollista directamente es nulo.

Nuevamente la visión de un proyecto de largo aliento, la intención de una política de “Estado” se vio frustrada por el hecho de no ser reelectos, y junto a esta situación el fin de la política de formación y capacitación de los funcionarios al ser cerrada la Escuela con la llegada de un nuevo gobierno nacionalista. Una política que comenzó siendo interna en base a tres niveles, básico, de mandos medios y de alta gerencia y que culminó siendo un proceso formativo de otras instituciones públicas, implementándose de hecho una gobernanza de redes por el mutuo apoyo entre ellas en la formación de sus funcionarios.

Desde un principio la escuela de gestión trazo una ruta de trabajo transversal para los funcionarios de la Intendencia que en cierta manera podía traer aparejado un efecto de cohesión al interior, entendido como un efecto no planificado. Antes *“la capacitación de los funcionarios se daba por la voluntad propia de querer superarse, pero nunca como una política institucional”* (Alboa). Al modificarse esa visión y formar a los cuadros burocráticos en todos sus niveles lleva intrínsecamente la idea de inclusión y participación de todos, revalorizando las tareas y el papel de los funcionarios que cumplen funciones en el escalón más bajo de la pirámide organizacional.

El éxito de la Escuela se puede medir por la influencia y el papel que cumplió no solo en la preparación al interior de la administración sino que se expandió hacia otras instituciones que enviaron a sus funcionarios a tomar los cursos dictados, *“por ejemplo de la policía, del INAU, del hospital, del centro de salud”* (Casalla). Vemos un proceso de revalorización de Intendencia y del nuevo papel asumido de actor formador de técnicos burocráticos. Pero también se puede observar una necesidad casi imperiosa de formación de las burocracias estatales departamentales, lo cual nos puede estar diciendo que existe un gran déficit de formación desde el gobierno central hacia sus oficinas departamentales.

6) Conclusiones.

Este trabajo intento ser una aproximación a la realidad departamental del funcionamiento de la Intendencia de Treinta y Tres con el énfasis en la gestión de los recursos humanos que se realizó durante el periodo 2005-2010. Esto conllevó también a

un cierto repaso marginal de los hechos que acontecían anteriormente a esa fecha sin por ello ser un estudio comparativo.

El Frente Amplio llega al poder de en contra de todo pronóstico ya que nada hacia augurar su triunfo en las elecciones departamentales. El triunfo en las elecciones nacionales de octubre de 2004 produjo un efecto positivo (efecto arrastre) en la decisión electoral de mayo de 2005. Pero de todas maneras la orgánica departamental del partido poseía un plan de gobierno alternativo a las prácticas políticas tradicionales. Se tenía la visión de un Estado que regresara al primer plano (Scokpol), que fuera una herramienta activa en la integración y la igualdad social en base a proyectos de desarrollo sustentables. La redefinición de las tareas y los roles de la Intendencia en el sentido que mencione van estrechamente relacionado a la estructura organizativa y de los recursos humanos.

Un modelo weberiano o neweuberiano se ajusta al programa desarrollista que quería implementar el Frente Amplio, por lo que era de fundamental importancia reorganizar la institución. Claro está, que la dificultad es mayúscula cuando se tiene en cuenta que la cultura organizativa imperante era el caos administrativo y la cultura del amiguismo, por lo que implementar políticas transparentes y en base a criterios de las virtudes personales de cada funcionario se vio de mala manera. Por otra parte se debió de cuidar el equilibrio en continuar realizando aquellas tareas tradicionales de las intendencias, ya que las demandas ciudadanas por las cuestiones cotidianas deben de cumplirse para no perder legitimidad frente a la ciudadanía.

Lo primero que podemos observar a simple vista es una nueva impronta en la visión que se posee del Estado y del uso de los recursos que se tienen, para de esa manera mantener una nueva forma de contacto con la ciudadanía. La necesidad de llevar adelante un proceso de desarrollo local, entendido como las capacidades sociales, económicas y políticas para un mayor bienestar de la sociedad requiere de un Estado que genere las condiciones para el éxito de ese proceso, y una nueva forma de relacionamiento entre éste y la ciudadanía. El desarrollo local no se alcanzara si no se posee una administración transparente, capacitada, eficiente y eficaz, por lo cual es razón suficiente estudiar y analizar estos procesos.

La legitimidad de los gobiernos está estrechamente vinculada al éxito o al fracaso en la implementación de las políticas públicas. Desde una mirada institucionalista, para que éstas no se desvirtúen o directamente no logren llegar a la población en su mayor expresión, debe de existir una estructura organizacional y recursos humanos capacitados

y profesionales. El proceso que se inicio en el 2005 con el cambio de partido político en el gobierno apunto a mejorar esos aspectos. La evaluación que se puede hacer es que se intento, pero que fue proceso incompleto, fue un proyecto que quedo truncado en el ingreso a la carrera administrativa y en la capacitación, ya que no se pudo implementar de forma completa los distintos cursos que se brindaron.

Siguiendo este razonamiento, si no se continua con el proceso de presupuestación para que un mayor número de funcionarios logren insertarse en una burocracia weberiana, se corre el riesgo de caer nuevamente un proceso degradatorio de la carrera y ciertamente a ponerla en peligro. Subrayo el hecho de que para el año 2009 según datos de la ONSC había 257 funcionarios presupuestados, y para 2010 la cifra ya había descendido a 236 funcionarios. Pero no solo pertenecer al sistema burocrático tradicional conforma una identificación del funcionario con la institución, sino que la posibilidad de hacer carrera sea verdadera y transparente, y eso se logra no permeando la administración con manejos políticos discrecionales.

Los funcionarios logran identidad e independencia política por el hecho de poder realizar carrera, permitiéndoles competir por los puestos más codiciados por medio de concursos limpios y transparentes, además de existir una estructura bien organizada, con una pirámide que muestre claramente las líneas de mando y que no sea usada para el ingreso lateral de personas, para que se generen por esta vía dos procesos, primero, que se tenga bien claro para el funcionario los escalones de ascensos, y segundo y para que la línea de mando y responsabilidad sea eficiente.

Pero la mejora no viene solo por el lado de la profesionalización de la carrera administrativa y de las líneas claras de responsabilidades, sino que por medio de estas cuestiones se tiene el efecto de que la burocracia racional legal y técnica conlleva a una subordinación de todos sus integrantes al gobierno representativo elegido por la ciudadanía. Por lo tanto se genera los marcos necesarios que garanticen los derechos de los burócratas, la garantía de la subordinación a los políticos, y en definitiva, la garantía a la sociedad en su conjunto.

El Frente Amplio se movió en dos realidades paralelas, por un lado la idea de aplicar un modelo weberiano o neoweberiano de acción centralizando las demandas ciudadanas y brindando las soluciones a través del mismo Estado, creando Oficinas y proyectos que solucionaran esos problemas y también se capta esa idea por el proceso presupuestario. Sin embargo se utilizo recurrentemente la figura contractual como forma de vínculo entre

la Intendencia y los funcionarios, imponiendo la flexibilidad laboral y coartando la carrera administrativa

La continuidad del Estatuto de 1986 creó y mantiene un sistema perverso de manejo político de la administración, con lo cual se reproducen prácticas poco transparentes de ingresos y ascensos aunque amparadas en la legalidad por medio de la posibilidad de la contratación directa de personal por parte del Intendente. Se crea un círculo vicioso de que cada gobernante que llegue al poder remueva aquellos funcionarios que estaban identificados con la anterior administración y pongan personas de su confianza, por lo que la “autoprofecía” se cumple. El mismo Frente Amplio debió recurrir a este sistema de tener que nombrar funcionarios para ocupar puestos de mandos y para llenar aquellos espacios en blancos que existían en la estructura organizativa.

La continuidad de este estatuto demostró una falta de coordinación o falta de voluntad política al interior de la fuerza de gobierno que tenía todas las prerrogativas para implementar una nueva legalidad en la institución y así poder alejarse de la forma tradicional de conducción estatal. La mayoría de ediles que obtuvo el Frente Amplio en la elección de 2005, no usaron el poder democrático y legítimo que les otorgo la ciudadanía para modificar y desterrar de una vez las prácticas políticas patrimonialistas, paternalistas y clientelares que tanto objetaron cuando eran oposición. Se debería de haber buscado una mayor coordinación entre los poderes (ejecutivo y legislativo departamental) para generar un cambio institucional de peso significativo.

No es posible imaginar una exitosa implementación de políticas públicas y un proyecto desarrollista que busquen la igualdad y la inclusión de los ciudadanos si desde el Estado no se cuenta con una capacidad administrativa para llevar adelante esos programas, y a su vez que den seguridad y garantía de procedimientos transparentes. Esto requiere un liderazgo muy fuerte y una coordinación y voluntad política de los actores partidarios para que los procesos de reforma estatal sean exitosamente realizados, con el factor positivo a nivel departamental de que el partido vencedor en las elecciones posee una mayoría automática en la junta departamental.

Si bien la atenuante a nivel departamental es esa cultura del “vecino”, en donde todos son conocidos y por lo tanto es difícil implementar políticas que tal vez no sean bien vistas, es necesario hacerlo. Como decía, los gobiernos departamentales tienen una dinámica propia y un estrecho relacionamiento con la ciudadanía lo que hace que las políticas deban ser más graduales y lentas de realizar, pero es necesario aplicar un

reordenamiento administrativo que ofrezca más y mejores políticas públicas para una mayor inclusión social y un desarrollo económico y medioambiental sostenible.

7) Bibliografía

Aucoin, Peter: Reforma Administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos.

Brugue, Quim: Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 29. Junio 2004, Caracas.

Evans, Peter: Alternativas al Estado desarrollista. Nueva Sociedad N° 155, año 1998.

Evans, Peter: Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. Cap. 1 y 2. Colección en Clave de Sur. 1° Edición. ILSA. Bogota, Colombia 2007

Fuentes, Guillermo; Güemes, María Cecilia; Isaza, Carolina: Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. Revista Enfoques. Vol. VII. Numero 11, año 2009.

Lauraga, María Elena; Guerrini, Aldo: Del “buen vecino” al “intendente emprendedor”. El rol de los Intendentes departamentales en la reforma del Estado. Revista uruguaya de Ciencia Política. N° 7, año 1994. Instituto de Ciencia Política, Fundación de Cultura Universitaria.

Lauraga, María Elena: Política y gestión municipal en Uruguay. Competencias y restricciones de los gobiernos departamentales en un estado unitario. “La gestión pública en gobiernos locales. Experiencias latinoamericanas”. Universidad Autónoma de Toluca y Universidad Nacional de Rosario. Buenos Aires, 2004.

Muñoz del Bustillo Llorente, Rafael: El Estado de Bienestar en el cambio de Siglo. Una perspectiva comparada. Alianza editorial, 2002.

Narbondó, Pedro; Conrado, Ramos: Revista de Ciencia Política N° 11. Año 1999.

Narbondó, Pedro: “La reforma de la Administración Central del Uruguay: entre proyectos neoweberianos y un statu quo discrecional y heterogéneo funcional al neoliberalismo subdesarrollado” en Política en tiempos de Mujica: en busca del rumbo. Informe de coyuntura N°10. Ed. Estuario

O'Donnell, Guillermo: Apuntes para una teoría del Estado.

Panizza, Francisco: “Discursos e Instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya”. Revista de Ciencia Política. Año 2002

Prats y Catalá, J., “Servicio Civil y Gobernabilidad democrática” en Revista Iberoamericana de Administración Pública Julio Diciembre 1998

Rama, Germán: “El club político”. Montevideo : Arca.

Ramos, Conrado: “La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres”. La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”. Colección Política Viva, 2003.

Ramos, Conrado: Documento de Trabajo N° 40

Skocpol, Theda: “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”

Vellinga, Menno: “El cambio del papel del Estado en América Latina. Ed. Siglo Veintiuno, 1997.

Weber, Max: “Economía y Sociedad. Tomo II. Fondo de Cultura Económica, 1969.

Weber, Max: “El político y el Científico”. Alianza Editorial, Madrid 1972.

Página Web:

<http://www.juntatreintaytres.com.uy/decretos.html>

