

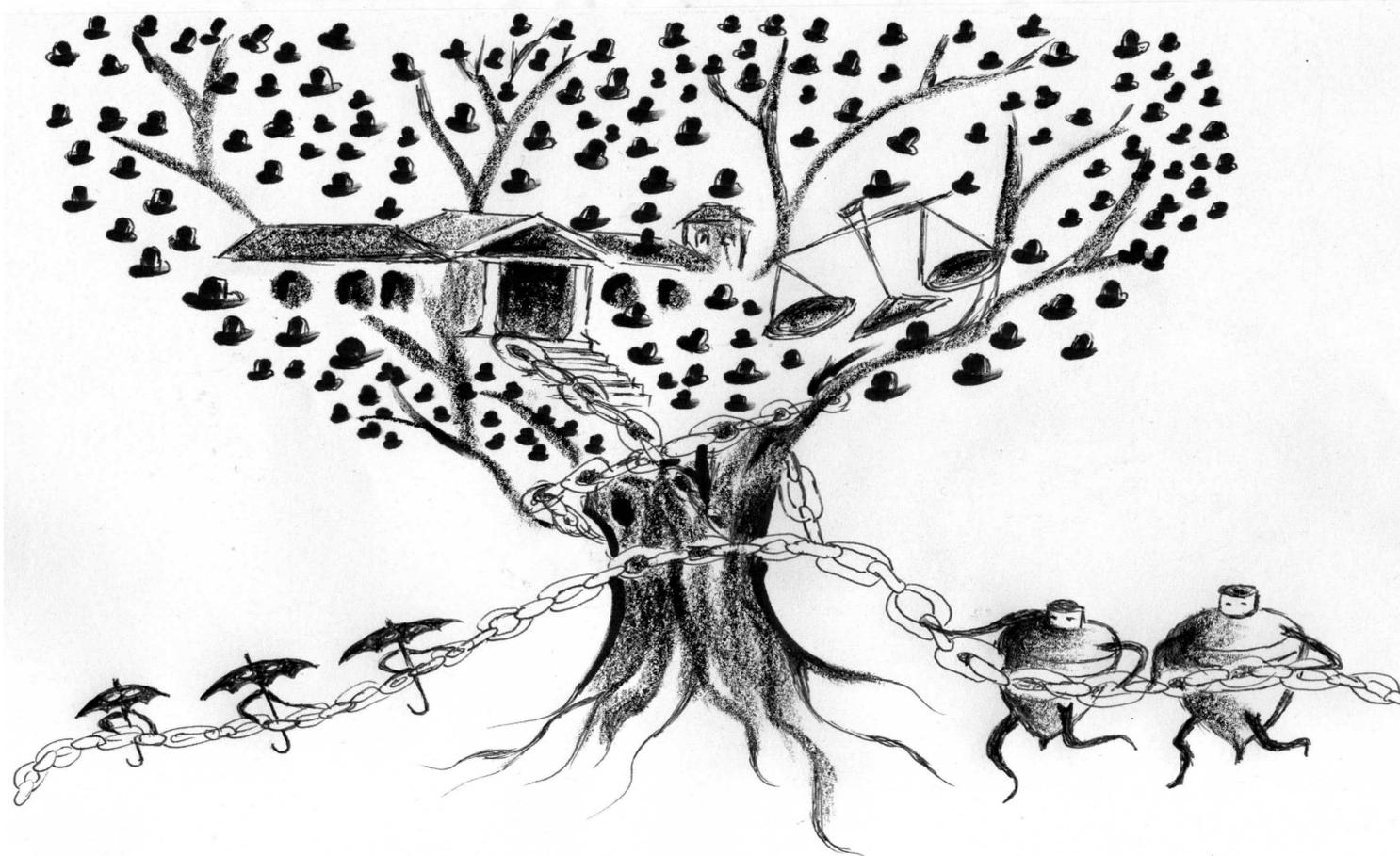
**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**La reforma de la Administración Central del  
gobierno del Frente Amplio: consensos políticos  
y límites a su aplicación**

**Lorena Granja Hernández**  
Tutor: Pedro Narbondo

**2008**

# LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO: Consensos políticos y límites a su aplicación



**INDICE:**

<b>Capítulo I. Introducción</b> .....	3
<b>I. A) Consideraciones metodológicas</b> .....	3
<b>I. B) Antecedentes y contextualización</b> .....	5
<b>Capítulo II. Consideraciones teóricas</b> .....	9
<b>II. A) Características de la Administración Pública Tradicional</b> .....	9
<b>II. B) Características del New Public Management</b> .....	11
<b>II. C) Las diferentes opciones de reforma</b> .....	13
<b>Capítulo III. La reforma propuesta por el gobierno</b> .....	16
<b>III. A) Dinámica de los actores</b> .....	17
<b>III. B) Las propuestas concretas</b> .....	19
1) Modernización de la gestión .....	19
2) Reestructuras Organizativas .....	23
3) Reestructura de RRHH .....	25
<b>III. C) Similitudes y diferencias con la reforma anterior</b> .....	31
<b>III. D) Orientación teórica de la reforma</b> .....	35
<b>Conclusiones</b> .....	40
<b>Glosario</b> .....	44
<b>Bibliografía</b> .....	46
<b>Datos secundarios</b> .....	49
<b>Apéndice</b>	
<b>I.</b> Composición de la Administración Central .....	50
<b>II.</b> Resumen de los tres pilares de la reforma .....	50
<b>III.</b> Diagrama de Sistemas de Información .....	51
<b>IV.</b> Denominación de la estructura escalafonaria .....	51
<b>V.</b> Nueva denominación de estructura escalafonaria .....	52
<b>VI.</b> Artículos de la Ley nº 16.736 derogados por la Ley nº 17.930 .....	52
<b>VII.</b> Artículos de la Ley nº 17.930 relevantes para el análisis .....	53
<b>VIII.</b> Decretos relevantes para el análisis .....	54
<b>IX.</b> Variables e indicadores tentativos de diagnóstico en las reestructuras organizativas .....	54
<b>X.</b> Esquema del SIRO .....	57
<b>XI.</b> SIRO, Estructura Ocupacional .....	58
<b>XII.</b> Esquema TRHES .....	59
<b>XIII.</b> Cuadro resumen entrevistas .....	59

## Capítulo I

### INTRODUCCION

---

El presente trabajo se propone estudiar la reformulación de la Administración Central (AC) que está implementando el gobierno del Frente Amplio (FA). El Presidente de la República ha denominado a la Reforma del Estado *la madre de todas las reformas*, por ello es importante hacer un análisis detallado de una de sus principales aristas: la Reforma de la AC. Es necesario identificar cuáles son las principales características de dicha reforma y sus implicancias concretas para la AC; así como también las consecuencias que tendrá para el desempeño del Estado como institución.

El grado de avance en la aplicación de la reforma y su orientación específica, están determinados por el contexto político en donde es puesta en práctica. Al situarse dentro de la *Reforma del Estado*, la reforma de la AC se ve legitimada ya que existe un consenso social y político en torno a la necesidad de reformar el Estado. Como consecuencia de esa legitimación política, la reforma del Estado ha estado en los últimos años en la mira de la agenda política nacional. La necesidad de cambios en la estructura estatal deja al gobierno las manos libres para esgrimir la cuota de innovación sobre el rol que ha de jugar el Estado en los tiempos que corren. Sin embargo, dicho consenso *a priori* sobre la necesidad de reformas no se traduce en un consenso acerca de cuáles serían las reformas específicas necesarias; por el contrario es allí donde aparecen las diferentes doctrinas acerca del papel que ha de jugar el Estado en la sociedad, en tanto actor del sistema político.

A continuación, se delinearán los aspectos metodológicos tenidos en cuenta en el trabajo y se hace referencia al contexto histórico-político en el que se sitúa la reforma. El capítulo II intenta resumir los principales lineamientos teóricos referidos a la Administración Pública: sus formas de organización y conducción. El capítulo III se inserta de lleno en la reforma de la AC del gobierno del FA. En primer lugar, se refiere a la propuesta de reforma propiamente dicha, sus principales objetivos y líneas de acción. Luego se busca identificar algunas similitudes y diferencias en relación a los objetivos planteados por la reforma anterior y se delinearán sus orientaciones teóricas. Por último, se identifican algunos problemas de ejecución y se esbozan algunas conclusiones primarias sobre la aplicación de la reforma y sus posibles resultados.

#### I.A) Consideraciones Metodológicas

El principal objetivo de la investigación es definir la reforma de la AC planteada por el gobierno. Intentar delinearla respondiendo qué cambios o transformaciones conlleva su aplicación y en qué tradición teórica se inscribe. Otro de los objetivos es identificar cuál es, en ese marco, el papel a desempeñar por la AC en la concepción estatal del gobierno del FA.

La reforma de la AC está enmarcada en un proceso de discusión teórica que abarca al menos dos aspectos. El primero de ellos es la posición ideológica sobre el rol que ha de jugar el Estado hacia a la sociedad como actor del Sistema Político. El segundo aspecto se refiere al contexto de discusión político y académico que

comienza en las décadas anteriores, y tiene su manifestación concreta en la reforma de 1996. Se considera como objetivo general estudiar la Reforma de la AC que lleva adelante el gobierno actual dentro en su contexto específico. Es decir, vinculándola con el proceso de discusión teórica antedicho y los procesos de reforma anteriores.

En resumen, los objetivos específicos de este trabajo son:

- identificar los objetivos de la reforma, las metas que se propone a largo plazo y los mecanismos propuestos para su consecución;
- estudiar estos objetivos en relación con la carrera administrativa, los efectos que estos pueden tener tanto en la estructura como en la capacidad de acción del servicio civil;
- comparar la nueva reforma con la anterior, en vías de arribar a una conclusión que abarque al proceso de reforma de la AC en su conjunto (implementado a partir de la década del 90);
- identificar las grandes tendencias que se han ido procesando en los últimos años en materia de gerencia pública.

La investigación consta de tres dimensiones de análisis:

1. la dimensión más específica: el análisis de la reforma, sus contenidos específicos, los primeros efectos de su aplicación y las posibles dificultades surgidas en esa instancia.
2. Una dimensión más amplia que sitúa a la nueva reforma en el contexto de reformulación procesado anteriormente. Más específicamente, la discusión sobre el papel de la AC en la reforma del Dr. Sanguinetti.<sup>1</sup>
3. Por último, la dimensión general que sitúa a la reforma de la AC en el contexto de la reforma del Estado.

Antes de comenzar con el análisis de la reforma surge la necesidad de aclarar que la identificación de sus diferentes etapas presentó algunas dificultades, derivadas del hecho de que no existe un texto unificado donde se enumeren sistemáticamente sus objetivos específicos.<sup>2</sup> De hecho, la primera aproximación al objeto de estudio es la sistematización de la información recabada desde distintas fuentes gubernamentales. Con el objetivo de definir la Reforma de la AC, las metas que se pretende lograr en cada una de las etapas y los conceptos teóricos que subsisten dentro de ella se realizó un relevamiento de la documentación institucional generada por: Presidencia de la República, Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). También la sistematización de las notas de prensa de los medios escritos más importantes, que tuvieran por objeto la reforma de la AC.<sup>3</sup> Se relevaron 46 notas de prensa (diaria y

---

<sup>1</sup> Para ello, se tendrán en cuenta los trabajos realizados por Pedro Narbono y Conrado Ramos en el Instituto de Ciencia Política, ya que constituyen un estudio pormenorizado de dicha reforma.

<sup>2</sup> No hay documentos que especifiquen en qué consiste la reforma (al menos, no los hay publicados) aunque hay diversos documentos que se manejan a nivel gubernamental, estos no se encuentran a disposición pública.

<sup>3</sup> Diarios *El País* y *La República*; semanarios *Bitácora* y *Brecha* y las notas publicadas en la página web de Presidencia de la República ([www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)). Asimismo, se tuvieron en cuenta entrevistas realizadas en los programas *Primera Voz* (AM Libre) y *En Perspectiva* (El Espectador), en todos los casos se especifica las fechas y las personas entrevistadas.

semanal) con el criterio que contuvieran información sobre la Reforma del Estado.<sup>4</sup> El período de relevamiento transcurre desde el 1° de marzo del 2005 hasta el 31 de marzo de 2008.

Como complemento, fue de utilidad la realización de entrevistas a informantes calificados, estas indicaron detalles sobre las disposiciones de la reforma y aspectos relevantes sobre la dinámica de su aplicación. Se llevaron a cabo 5 entrevistas semiestructuradas a encargados del diseño e implementación de la reforma (OPP, ONSC, y del Ministerio de Relaciones Exteriores –MRREE-).<sup>5</sup> Para cumplir con la garantía de anonimato que se le confirió a los entrevistados, cuando se hace referencia a sus apreciaciones no se los identifica. No obstante, es posible ver en el apéndice un cuadro con las entrevistas realizadas, sus nombres, cargos correspondientes y sus respectivas fechas.

## I.B) Antecedentes y contextualización

La discusión respecto a la necesidad de reformar el Estado tiene ya años de instalada en nuestro país, el ámbito político-partidario no ha sido el único en donde se ha reflexionado al respecto: el debate se ha instalado también en el imaginario colectivo. Actualmente existe consenso acerca de la necesidad de las reformas, pero este se diluye cuando se intenta sintetizar una idea conjunta en torno a qué tipo de Estado se prefiere o se necesita.

Los primeros cuestionamientos al Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) tuvieron lugar en la década del 70, ellos provenían en su mayoría del neoliberalismo. Su principal argumento contra el EBK se centraba en las acusaciones de que éste se había quedado en el tiempo, alimentando una serie de estructuras reproductoras de ineficiencia. Al mismo tiempo, se impulsaron reformas orientadas a transformar al Estado que cuestionaban sus bases organizativas tradicionales y lo reducía a sus funciones de definición de objetivos, control del gasto y ente regulador. En el marco de dichas reformas se promovieron procesos de desmonopolización y privatización de los servicios públicos. Mientras que, a los servicios que continuaban en manos estatales, se les implantó una lógica empresarial.

A partir de la década del 80, estas críticas neoliberales al EBK se traducen en el ámbito administrativo a través de un nuevo paradigma predominante denominado *New Public Management* o *Nuevo Gerenciamiento Público* (NPM). Este pretende transformar a la Administración Tradicional, basada en la carrera burocrática-jerárquica, en una estructura gerencial con la lógica y argumento del ámbito privado empresarial.

En la mayor parte de los países latinoamericanos se implementaron programas de ajuste estructural y liberalización; con ellos se pretendía cambiar el patrón de acumulación existente por uno orientado hacia el mercado. Estas reformas, denominadas de *primera generación*, fueron impulsadas a partir de la década del 70. Luego de su relativo fracaso, en la segunda mitad de la década del 90, se intentaron revertir sus consecuencias

---

<sup>4</sup> Para la búsqueda electrónica, se tomó como referencia el concepto de *reforma del Estado* pues, muchas veces las notas de prensa no se refieren a la *reforma de la Administración Central* propiamente dicha. Las noticias que se publicaron en el período, y que a su vez contienen información relevante para nuestro análisis, fueron 46.

<sup>5</sup> La elección de funcionarios de dicho Ministerio no responde a ningún criterio metodológico en particular.

no deseadas a través de una *segunda generación* de reformas. Con ellas se buscaba transformar las instituciones que, según el Informe del Banco Mundial (1997), no habían sido capaces de soportar los cambios promovidos por el *Consenso de Washington*. Dichas reformas estuvieron orientadas a renovar la educación, la seguridad social y el sector público. En el Informe, se explicitaban las diferentes tareas que los países debían desarrollar para modernizar las instituciones. La estrategia se basaba en aumentar la capacidad del Estado, concentrar los esfuerzos en la provisión de servicios básicos y establecer un marco jurídico para que el resto de los servicios fueran proveídos por privados. De esta manera, se pretendía desestimular la corrupción y se buscaba un aumento de la eficiencia.

El Estado uruguayo no estuvo libre de esas críticas; constituido tempranamente como EBK, desarrolló a lo largo del siglo XX un andamiaje institucional de gran peso. En las primeras décadas del siglo se desplegó como Estado empresario, reguló el mercado y expandió los servicios sociales. Esto llevó a la construcción de un aparato administrativo fuerte que, junto a la centralidad política de los partidos y sus prácticas clientelísticas, se conjugó para generar en el imaginario colectivo la idea de *Estado paternalista*. La matriz institucional en la que se inscribe la Administración Pública uruguaya tiene un fuerte componente político-partidario. A medida que el Estado sufrió procesos de expansión, se lo utilizó como proveedor de fuentes de empleo por parte de los sucesivos gobiernos. Inclusive, en contextos de contracción del Estado, fundamentalmente a partir de la década del 60, se continuaron promoviendo estas prácticas clientelísticas. La falta de responsabilidad de los partidos en la conducción del aparato administrativo contribuyó al desorden en la estructura institucional y generó un aparato burocrático grande e ineficiente. Los sucesivos intentos por reformar al Estado no se han traducido en una reestructura tal que sacuda los cimientos de la AC, ya que se han enfrentado con fuertes resistencias por parte del aparato administrativo (Ramos, 2002).

A diferencia de algunos países de América Latina, en donde las reformas estructurales fueron aplicadas con políticas de shock, en Uruguay los intentos de reforma han sido gradualistas. El gobierno del Dr. Lacalle, uno de los más identificados con la lógica neoliberal, propulsó una reforma del Estado ambiciosa. Su objetivo principal fue reducir el tamaño del Estado, la intención más clara en este sentido se manifestó en la aprobación de la ley de empresas públicas<sup>6</sup> que, entre otras cosas, planteaba su privatización. Sin embargo, sus principales efectos fueron derogados por un referéndum en 1992. En lo que respecta a la gestión de los Recursos Humanos (RRHH), la idea principal era la propuesta de desburocratización. Se creó la PRONADE, en el marco de la Presidencia de la República, cuyo principal objetivo era el cambio de la lógica organizativa de la AC; buscó facilitar los procesos de gestión, despojarlos de los *vicios* de la racionalidad burocrática a través del énfasis en la racionalidad gerencial. Estos cambios fueron promovidos en el marco de una intensa crítica a la organización burocrática y de un discurso orientado a la implantación de los principios organizativos empresariales (Ramos, 2002).

Por su parte, el gobierno del Dr. Sanguinetti propuso, entre otras reformas estructurales, la

---

<sup>6</sup> Ley nº 16.211, Servicios Públicos Nacionales de octubre de 1991.

reformulación de la AC. Dicha reforma se encuentra dentro de las denominadas de *segunda generación* y fue inspirada en el NPM. Uno de sus principales objetivos fue disminuir el gasto público mediante una transformación institucional que reconsideraba el papel del Estado. Al igual que el gobierno anterior, criticó el paradigma del Estado interventor y promovió un Estado que *asegurara* las condiciones para que el mercado *funcionara debidamente*. Se pretendía mayor eficiencia a partir de cambios en la provisión de los servicios y la redefinición de las estrategias de la AC, pasando de:

- la prestación directa a la indirecta y regulada de cometidos públicos;
- de la prestación de servicios reglamentada, a las transferencias de pagos por servicios contratados;
- de estructuras verticales basados en el principio de la autoridad central, a operaciones desconcentradas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones,
- de privilegiar una lectura basada en los procedimientos y en la utilización de los insumos para medir el éxito o fracaso de la función pública, a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios. (OPP-CEPRE en Ramos, 2002: 287)

A grandes rasgos, estos son algunos de los objetivos específicos que buscó implantar la reforma de 1996. Dentro de sus metas se encontraba la de comprimir, en tamaño y funciones, la plantilla de funcionarios estatales. Asimismo, se reestructuraron las Unidades Ejecutoras (UE), objetos de la reforma, se crearon cargos de alta gerencia, se flexibilizó la carrera administrativa y se pasó a un sistema de control de eficiencia por resultados.

Según las investigaciones de Pedro Narbono y Conrado Ramos, la reforma no logró los resultados que se esperaban:

[...]la concepción típicamente ‘gerencialista’ de esta reforma administrativa del Estado, la que tanto en su diseño como en su proceso de implementación mostró un énfasis predominantemente técnico, sin tratar adecuadamente la dimensión política de la administración pública. En consecuencia, no sólo hubo un tratamiento inadecuado e insuficiente, tanto a nivel de diagnóstico como de implementación, de los problemas estructurales que la administración pública viene enfrentando desde hace mucho tiempo, sino que tampoco dejó señales claras de hacia dónde se quiere ir en materia de gestión de personal de las estructuras Ministeriales, y de cómo deben estar configuradas en un futuro cercano las relaciones entre el sistema político y su subsistema administrativo. (Ramos, 2002: 215)

Más allá de los déficit de fondo que tuvo la pasada reforma, fundados en su concepción teórica, también fue deficitaria en su implementación. Los problemas a los que se enfrentó fueron de índole político-procedimental; causados, en primer lugar, por la falta de voluntad política para llevar adelante los procesos, y en segundo lugar, por la incapacidad de ejecución de las decisiones por parte de los responsables.

Durante la presidencia del Dr. Batlle se profundizó con la reforma implantada por la anterior administración. Hubo un proceso de desmonopolización de algunas actividades de las empresas públicas fundamentalmente en ANP, AFE y ANCEL. Se crearon entes reguladores que garantizaban las condiciones de competencia entre ámbito público y privado (URSEA y URSEC). Asimismo, se implementó la *megaconcesión* para canalizar las obras públicas a través de agentes privados y la reforma de la DGI.

Por otra parte, en la Rendición del Cuentas de 2001<sup>7</sup> se promovieron políticas marcadamente gerencialistas y, en concordancia con la reforma de 1996, se continuó desestimulando al sistema de carrera. Se extendió la prohibición de entrada a la función pública hasta el 2015 y se aumentaron los incentivos para el

<sup>7</sup> Ley nº 17.556 del 19 de setiembre del 2002.

retiro voluntario; empero se generaron mecanismos de ingreso lateral a través de concursos bajo un sistema de contratación directa por un año (aunque dichos contratos eran renovables). La misma ley promovía una racionalización de la estructura política del Estado, establecía el marco para un proyecto de supresión, fusión y reorganización de los ministerios, con el fin de disminuir el gasto público. En suma, el gobierno del Dr. Batlle da continuidad a la reforma iniciada en la anterior administración y profundiza, en algunos casos, las disposiciones de aquélla.

Resumiendo el Estado uruguayo ha pasado por una serie de reformas que han intentado reformular la AC, estos procesos han tenido lugar en medio de fuertes críticas a la pesada estructura estatal y a la ineficiencia de los RRHH. Sin embargo, ninguno de los procesos de reforma ha logrado una reestructura tal que reformule completamente a la AC y ataque las fuentes de ineficiencia. La reforma llevada a cabo por la administración del Dr. Sanguinetti y la que actualmente está en proceso plantean, al menos en su formulación, una reestructura total del funcionamiento de la AC en sentido estricto, es por ello que son objeto de estudio de este trabajo.

## Capítulo II

### CONSIDERACIONES TEÓRICAS

---

En este capítulo se plantean brevemente las principales orientaciones en la conducción de la Administración Pública con el fin de identificar las posibles coincidencias entre éstas, y las reformas promovidas por el gobierno del FA. En particular, se definen las características de la Administración Pública Tradicional (APT) y del NPM. Además, se exponen las diferentes alternativas de reforma planteadas en las últimas décadas.

#### II. A) Características de la Administración Pública Tradicional

Para clarificar los límites del objeto de estudio es necesario definir qué se entiende por Administración Pública Tradicional. Según las consideraciones de Mayntz (1985), la Administración Pública es un conjunto de organizaciones con formas sociales concretas, producto del desarrollo histórico de cada país. El concepto de APT surge de la mano del Estado Moderno y se circunscribe a este. Una de las características del Estado Moderno que dio génesis a la APT, fue la concentración del poder en manos del Estado que tuvo lugar a fines del siglo XVIII. Con la centralización territorial y política aparece la necesidad de administrar tareas como la organización militar y la fiscal. Estos principios de especialización y división del trabajo son la base de las primeras *Administraciones Públicas* surgidas en Prusia y Francia. No en vano, fue en esos países que se desarrolló el estudio sistemático de sus formas de organización y se fundaron escuelas de Administración.

La centralización estatal dio paso a la formación de un cuerpo administrativo especializado que desarrollara las tareas de forma continua. Paralelamente, comenzó la discusión teórica en torno a la separación entre Política y Administración. La primera tenía como objetivo la formación de la voluntad, mientras que la segunda, la tarea de ejecutarla. En tal sentido, la Administración adquirió un carácter de instrumento para la consecución de la voluntad política.

El Servicio Civil surgió en el siglo XIX como instrumento capaz de maximizar la eficiencia en la administración, con competencia profesional y neutralidad política. Sus objetivos principales fueron: ejecutar las decisiones políticas siguiendo ciertos procedimientos burocráticos, una estructura jerárquica establecida que garantizara la responsabilidad, el control en el ejercicio de sus funciones y la búsqueda del interés público.

Junto al desarrollo del Estado Moderno, se ampliaron las tareas de la APT en función de las características del tipo de Estado que le daba fundamento. En este sentido, Mayntz (1985:55) sistematiza, lo más abstracta y ahistóricamente posible, las diferentes tareas:

1. seguridad exterior (defensa) y relaciones internacionales;
2. seguridad interior;
3. capacidad de acción del sistema (recaudación de impuestos y servicio militar);
4. satisfacción de necesidades de la sociedad (prestaciones y servicios);

## 5. desarrollo social.

Las tareas desarrolladas por el Estado Absolutista se correspondían con la 1, 2 y 3; mientras que, en los tipos de Estado posteriores, las tareas se fueron ampliando hasta encontrar los cinco tipos en el EBK. Asimismo, la Administración Pública también fue ampliando sus funciones, tamaño y protagonismo, alcanzando cierta autonomía que la convierte en objeto de estudio de las Ciencias Sociales, por sí misma.

Uno de los primeros en estudiar la Administración Pública fue Max Weber, sus aportes sobre la burocracia constituyen la base teórica del paradigma de la APT. Este autor considera que la organización burocrática es un tipo de organización administrativa, propia de la forma de dominación del Estado Moderno *racional-legal*. Racional, porque está fundada en el Derecho en contraposición a las formas de dominación carismática o tradicional. Legal, porque la administración estatal se basa en normas jurídicas que restringen la acción de los ciudadanos (en tanto aplicadores del Derecho). La administración burocrática es el instrumento de dominación de esa sociedad y está caracterizada por la división del trabajo, la especialización profesional y la adecuación a los fines:

La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de funcionarios individuales, los cuales: 1) personalmente libres, se deben a sólo a los deberes objetivos de su cargo; 2) en jerarquía administrativa rigurosa; 3) con competencia rigurosamente fijadas; 4) en virtud de un contrato, o sea sobre la base de la libre selección según; 5) calificación profesional que fundamenta su nombramiento –en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación– ; 6) son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión, son revocables siempre a instancia del propio funcionario [...] 7) ejercen el cargo como única y principal profesión; 8) tienen ante sí una carrera o perspectivas de ascenso y avances por años de ejercicio, o por servicios, según juicio de sus superiores; 9) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo y 10) están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa. (Weber 1922:176)

Además de las características propias de la organización burocrática-weberiana, autoridad jerárquica, sistema vertical, especialización y división del trabajo; Narbondo y Ramos (2001) señalan la importancia de poseer un sistema de reglas y procedimientos que defina los derechos y obligaciones de todos los miembros y los oriente en el trabajo. En lo que respecta a la organización del personal, la APT implica un sistema basado en los méritos. Los autores enumeran (de acuerdo a Horn<sup>8</sup>) las principales características del sistema meritocrático: nombramientos en base a exámenes competitivos, restricciones a la movilidad arbitraria, exigencia de neutralidad política, sistema regulatorio autónomo, posiciones clasificadas por grados, salarios y pensiones determinados por éstos y no por las funciones que se realizan, y por último, relativamente pocas puertas de entrada al sistema de manera lateral, en especial a los escalafones más altos.

De esta manera, se asegura la supervivencia del sistema de carrera como una maquinaria especializada que funciona en base a procedimientos puntuales y con poco margen de discrecionalidad. Así, se garantizan la neutralidad política, la disciplina jerárquica y la legalidad; características funcionales al sistema democrático representativo.

Según Mayntz (1985), la Teoría de las Organizaciones desarrolla dos perspectivas de la Administración Pública. La primera, denominada *sistémica*, tiene en cuenta cada uno de los organismos por separado que, en

<sup>8</sup> La referencia a Horn es del libro: *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the public sector*, citado en Prats i Catalá, J. “Servicio civil y gobernabilidad democrática” en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, nº 1, 1998.

conjunto, constituyen el subsistema social administrativo. La perspectiva *organizativa*, por su parte, analiza cada uno de los organismos de manera aislada como formas organizativas propias. De acuerdo con la perspectiva sistémica, la separación entre administración y política genera las condiciones para que el cuerpo administrativo deje de ser un medio de ejecución de la voluntad política (tal como lo describimos anteriormente) y se constituya, en sí mismo, como un subsistema. Es decir, una entidad diferenciada con funciones y voluntad propia, que se distingue como centro de poder de la voluntad política.

Las primeras críticas a esta forma de organización burocrática datan del siglo XVIII, muchos autores consideraban que el cuerpo de funcionarios públicos ejercía un poder que escapaba a sus atribuciones, en favor de sus intereses<sup>9</sup>. Dichas críticas, fueron los antecedentes de las posteriores corrientes que le atribuyen una connotación negativa al concepto de *burocracia*. Aduciendo que la ineficiencia del Estado se debe a la falta de control de la maquinaria burocrática, la cual ejerce abusivamente la función pública (Mayntz, 1985).

Desde la segunda mitad del siglo XX, la APT se ha transformado en flanco de críticas provenientes de diferentes lineamientos teóricos. La principal fue esgrimida por el neoliberalismo, que ha culpado a la estricta jerarquía vertical y a las acciones basadas en procedimientos de desarrollar un conjunto de rigideces en la Administración. Ambas características convertirían al sistema en una estructura inflexible, no ajustándose a las exigencias de la actualidad. Asimismo, la burocracia no tendría en cuenta la eficiencia y eficacia en el logro de sus objetivos, ni la adecuación del gasto público a las necesidades del Estado. En síntesis, estas corrientes reprochan la ineficiencia del aparato estatal y sostienen que los cuadros burocráticos no son capaces de abstraerse de sus propios intereses (Narbondy y Ramos, 2002; Ramos, 2002 y Mayntz, 1985).

## II. B) Características del New Public Management

Como se adelantara, el NPM es un nuevo paradigma organizacional de la Administración Pública que pretende sortear las críticas a la APT, mediante la aplicación de métodos empresariales de conducción basados en el control de eficiencia, la flexibilización de los mecanismos de acción y la competitividad. A la hora de diseñar la reforma, los tomadores de decisión tienen un abanico de posibilidades: el tono y el curso de las opciones escogidas condicionarán la viabilidad de su implementación. El NPM, además de caracterizar a la reforma de 1996, debería servir de marco para la búsqueda de rasgos (quizá resabios) en la reformulación que hace el gobierno del FA.

Uno de los principales objetivos a los que apunta el NPM es el incremento de la eficiencia en la provisión de servicios públicos, mediante la descentralización y separación en la provisión de los servicios con respecto a la toma de decisiones. Esto se logra a través de contratos entre el núcleo central del gobierno (encargado de la definición de objetivos y del control) y las agencias públicas y privadas (encargadas de la provisión del servicio). De esta manera, se aumenta la competencia dentro del sector privado por ganar las licitaciones de los servicios públicos y se fomenta la elección del consumidor/usuario. Se establecen criterios

<sup>9</sup> De Gourney en el siglo XVIII; De Tocqueville, Mosca y Mohl en el siglo XIX.

mercantiles para regular las relaciones del sector público, con el fin de bajar los costos y aumentar la eficacia y eficiencia en el sector. Busca una racionalización en la gestión de los recursos mediante la aplicación de la lógica del sistema empresarial. Asimismo, se reducen los controles a los procedimientos, aumentando los controles en los resultados; hay un incremento de la *accountability*<sup>10</sup> de los tomadores de decisión en el sentido de hacerlos más responsables por los resultados. Se busca despolitizar la prestación de servicios públicos y despojar al Estado del monopolio de éstos.

En respuesta a la rigidez del sistema de carrera, el NPM se plantea con fuerte énfasis la flexibilización de los mecanismos de contratación, con el fin de generar capacidad de dinamismo y adaptación de la organización a las necesidades del mercado. Es posible resumir cinco características del NPM, según Narbono (2003) y Cunill Grau (1999):

1. concentración del Estado en las funciones de formulación, regulación y control de las políticas;
2. relación contractual entre el Estado y las agencias proveedoras de los servicios que delimitan los límites y responsabilidades de cada una de las partes;
3. introducción de mercados en la provisión de los servicios, mediante privatización y lógica de competencia entre las agencias;
4. orientación hacia el usuario, se pasa de un sistema orientado hacia los procedimientos a un sistema que privilegia la satisfacción del usuario como símbolo de eficiencia;
5. cambio en el sistema de gestión de recursos humanos, flexibilizando el sistema de carrera mediante contratos y ascensos menos rígidos.

La aplicación del NPM como reacción a las críticas neoliberales respecto al tamaño del EBK, se ha basado en propuestas de privatización, desregulación y desburocratización.

En lo que respecta a los fundamentos teóricos del NPM según Hood (1991), es posible distinguir en su génesis un *matrimonio* de dos corrientes teóricas: en primer lugar, la *New Institutional Economics* que tuvo lugar luego de la segunda guerra mundial; y que junto al desarrollo del *Public Choice*, contribuyeron a generar un conjunto de reformas administrativas orientadas a la competencia de mercado. Por otro lado, el matrimonio se complementa con la ideología del *Managerialism*, proveniente de la lógica empresarial, y su cultura organizacional propia, el *Professional Management*, orientada a los resultados en lugar de a los procedimientos.

Ambas corrientes de pensamiento representan un volver a los principios básicos de la burocracia y del gobierno, ya que el acento en el management significa restablecer la primacía de sus principios organizativos ‘científicos’ (es decir, políticamente ‘neutros’) por sobre una burocracia ‘politizada’, reflatando la clásica separación entre política y administración, mientras que la public choice propone reestablecer la perdida primacía del gobierno representativo sobre las burocracias. (Ramos, 2002:101)

---

<sup>10</sup> El *accountability* se define como una herramienta para determinar quién es responsable, por qué y de qué forma se rinde cuentas de esas responsabilidades. White (citado en Kearns (1996), White, L. *Introduction to the Study of Public Administration*, 1926) señala que el *accountability* puede ser entendido en dos sentidos: 1) como un *reporting mechanism*, las personas hacen un reporte de lo actuado en función de sus limitaciones y competencias, con el fin de rendir cuentas de su trabajo dentro de las expectativas; 2) como un instrumento de control político y gerencial. En cada uno de los niveles de gobierno se sabe quién es el responsable último, identificando política y administrativamente al responsable del cumplimiento de las metas. De esta manera, el *accountability* se basa en las relaciones entre personas y/o instituciones, fundadas en la obligación de demostrar y ser responsable de acuerdo con las expectativas que ambos tienen acerca de la *performance* de cada una de ellas.

Por otra parte, el NPM no ha estado exento de críticas, algunas cuestionan profundamente los posibles *beneficios* de implementar reformas orientadas al mercado y revalorizan a la APT y al sector público. En este sentido, se destaca la crítica de Hood (1991) a la pretensión de universalidad del NPM. El autor cuestiona fuertemente que se establezcan principios universales sobre los cuales sea posible organizar cualquier tipo de institución (tanto pública como privada), y que se dejen de lado las especificidades y racionalidades propias de las instituciones. Esta aplicabilidad general de los principios del NPM no solamente estaría despreciando las diferencias existentes entre instituciones con distintos objetos y campos de acción, sino también las existentes entre los países, tanto en lo que tiene que ver con sus administraciones y tradiciones públicas propias, como con las características específicas del país (nivel de desarrollo económico, nivel educativo, etc.).

Otra de las críticas señaladas por Hood, es la pretensión de neutralidad política que proclama el NPM. Sus defensores establecen que, mediante un reajuste del *management system*, pueden ser manejadas las distintas prioridades y circunstancias sin salir del contexto del NPM. Esa aparente apoliticidad está fundamentada en las ideas de que, con las reformas gerencialistas, se sustituye la conducción política de la administración pública y se le brinda a la gestión mayor racionalidad técnica. Sin embargo, de acuerdo a Narbondo (2003), esa pretensión de despolitizar la gestión pública no sólo es imposible en sentido estricto, sino que tampoco es deseable. Imposible, porque en última instancia las reformas son impuestas a los servicios públicos que, aun provistos por agencias privadas con una lógica de competencia, continúan siendo decisiones políticas. Se dota a esos nuevos actores (agencias privadas) de mayor autonomía y capacidad de decisión sobre la gestión de esos servicios públicos, pero tales decisiones siguen siendo puramente políticas.

La pretensión de que la política desaparezca o disminuya es, pues, ilusoria. Las transformaciones de la nueva gestión pública, al igual que la del aparato burocrático weberiano, no logran eliminar el hecho inevitable de que la política está por definición involucrada en la conducción y administración de los servicios públicos. No desaparece ni disminuyen, sino que cambian los actores, las relaciones y las formas de poder dominantes, y consiguientemente cambia también la distribución de los beneficios. (Narbondo, 2003:67)

## II. C) Las diferentes opciones de reforma

Peters (2003) plantea que no hay un único modelo de reforma que sea aplicable a todos los países por igual sino que, por el contrario, existen diferentes tipos de reformas y al menos tres ejemplos de ellas están siendo aplicadas en la actualidad. Identifica entonces los siguientes modelos: la reforma de *Mercado*, la de *Participación* y la de *Desregulación*. El primero de ellos establece que los gobiernos funcionarían mejor si se comportaran con la lógica del Mercado. Intenta crear condiciones de competencia para mejorar la calidad de los servicios, ya que a través de la desregulación se incentiva a los agentes privados. El segundo modelo parte de la base de que la organización jerárquica no es beneficiosa para los gobiernos; en oposición, promueve la implementación de mecanismos de participación. Considera que se deben crear oportunidades de intercambio entre los clientes del servicio y sus proveedores del nivel más bajo. La idea es reducir la pirámide jerárquica, achatándola desde los mandos medios. Por último, el modelo de Desregulación adopta la idea de que es

necesario descomprimir al gobierno de las reglas que lo hacen lento e ineficiente. Se intenta desregular los procedimientos internos y darle más responsabilidades a los gestores (Peters, 2003:17-26).

El autor plantea una serie de problemas que se han generado en la aplicación de esas reformas. En primer lugar, existe un problema de coordinación y coherencia política: la creación de agencias autónomas ha desagregado al sector público, generando problemas de coordinación entre las diferentes agencias para la aplicación de las políticas. El segundo problema es el de la calidad de las políticas: el énfasis en recortar el gasto público trae déficits de calidad, donde el primer perjudicado es el ciudadano. El tercer problema señalado por Peters es el de la responsabilidad: en todos los modelos de reforma hubo un proceso de desconcentración del poder de decisión. Esa difusión de poder debería estar acompañada de un programa que consiga identificar a los responsables de las decisiones tomadas en cada uno de los niveles (ya sea a los gerentes, en los modelos de mercado, como a los trabajadores o a los clientes, en los modelos más participativos).

Por otro lado, Narbondo y Ramos (2001) expresan que, en el marco de esta reformulación de la capacidad de conducción del Estado, se torna relevante el concepto de *governancia*. Entendida como la capacidad que tienen las sociedades para darse una forma de representación y conducción; no sólo en el gobierno, sino también en la sociedad y sus *bienes colectivos*.

La gobernancia hace referencia a la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales. [...] La cuestión central es que las instituciones políticas no ejercen más el monopolio de la gobernancia. (Pierre, J. citado en Narbondo y Ramos, 2001:129)

Ante esta pérdida del monopolio de la capacidad de conducción por parte del gobierno, los autores plantean que aparecen tres formas de conducción: la *Jerárquica*, que caracteriza al Estado weberiano con su tipo de organización burocrática y una estructura basada en méritos; la de *Mercado*, predominante a partir de la década del 80; y la de *Redes*, que aparece en la década del 90 luego de que se vislumbraran las limitaciones del modelo de mercado.

La forma jerárquica ha caracterizado al Estado del siglo XX y ha sido blanco de las críticas que dieron lugar a un cambio de paradigma en la conducción estatal. Este modelo pone énfasis en la centralización y en los controles de procedimientos. De esta manera, la organización funciona disciplinada y coherentemente, con funcionarios políticamente neutrales y subordinados a sus superiores. El modelo de mercado propone la devolución de funciones hacia éste, no sólo mediante privatizaciones, tercerizaciones o creación de quasi-mercados, sino también a través de la introducción de las lógicas del mercado dentro de las organizaciones estatales. Se intenta implantar la lógica gerencial privada en la conducción estatal mediante contratos entre agencias privadas y públicas, y la desconcentración en la provisión de los servicios. Al mismo tiempo, buscan separar las funciones de control y formulación de las políticas (que continúan en manos estatales), de la provisión efectiva de los servicios (que, en general, se pasa a manos privadas). Por último, la tercera de las formas de conducción plantea una interacción entre organizaciones privadas y públicas, fundamentalmente actores sociales tales como: sindicatos, ONGs, empresas, organismos locales, etc. El Estado deja de ostentar una

posición de superioridad con respecto al resto de los actores, posicionándose como un par más a la hora de formular las políticas públicas. Hay una descentralización desde el Estado hacia organizaciones autónomas que interactúan y generan consensos para la formulación, prestación y control de los servicios públicos. Ésto contribuye a la democratización del modelo, se torna más participativo tanto desde el punto de vista de los trabajadores como desde el de los clientes.

En resumen, existen diversos modelos de reforma. Su aplicación y éxito dependen de las características del país dónde se apliquen, de la racionalidad propia de las administraciones públicas y de las especificidades del Estado al que se impongan. Ante las profundas transformaciones que se están dando en la Administración Pública y en el Servicio Civil, es importante revalorizar algunas de las características de la APT, en especial la del rol del Estado en la formulación e implementación de las políticas públicas.

## Capítulo III

### LA REFORMA PROPUESTA POR EL GOBIERNO

---

Con el fin de tener presente a qué se hace referencia cuando se habla de *Transformación Democrática del Estado*, y enumerar específicamente cuáles son esas transformaciones. Es imprescindible comenzar por definir cuáles son las características de la reforma del Estado para la fuerza política que la impulsa. El programa del FA, *Grandes lineamientos programáticos para el Gobierno 2008-2009*, está estructurado en cuatro ejes temáticos; dentro del denominado *Democratización de la Sociedad y el Estado* se encuentra la propuesta de Reforma. Uno de sus principales conceptos se refiere a que la reforma no puede estar dissociada de la *democratización social*. El programa del FA coloca al Estado en una posición central como promotor de desarrollo social, con presencia activa y determinante en las transformaciones de la sociedad:

Debemos transformar al Estado en una poderosa palanca del desarrollo nacional, a la vez que creador de las condiciones para que éste beneficie al conjunto de la sociedad. El Estado contribuirá a resolver las cada vez más grandes desigualdades sociales existentes en el país y tendrá una presencia activa y directa en las áreas estratégicas de la economía, desarrollando firmemente su función de articulación y su rol regulador. (Programa del FA:6)

El FA plantea la necesidad de promover cambios en la gestión estatal, aumentando su capacidad de control horizontal y vertical a través de la generación de mayor transparencia y participación ciudadana en la gestión pública.

La reforma del Estado deberá estar asociada directamente a un avance general de la democracia, gobernando con la gente, no convocándola para crear consenso sino abriendo las puertas a las tareas de control y toma de decisiones. (Programa del FA: 9)

Otro aspecto del programa del FA es su intención por cambiar el sistema de retribuciones de los funcionarios públicos. Plantea definir una política salarial que opere bajo la máxima de *a igual tarea, igual remuneración*, y una política de ingresos y ascensos a través de concursos. De esta manera, se incentiva a los funcionarios a capacitarse y a desarrollar su carrera. Asimismo, en el programa se propone una reestructura ministerial intentando acercar la Administración Pública a la ciudadanía. Esto se implementa a través de un programa de descentralización y desconcentración (similar al utilizado en la Intendencia Municipal de Montevideo). Por último, se anuncian innovaciones en la estructura del gasto público y transformaciones en la ONSC que pretenden fortalecer su capacidad de planificación de la función pública.

Luego de asumido el gobierno muchas de estas propuestas fueron expresadas en leyes y decretos, aunque algunos aspectos continúan siendo difusos puesto que se encuentran en el proceso de diseño. En este sentido, la Ley de Presupuesto Nacional aprobada para el período 2005-2009<sup>11</sup>, señala las oficinas y autoridades competentes para decidir y procesar la Reforma de la AC:

Art. 69: El Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros determinará la política de *Transformación del Estado* con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina de Servicio Civil.

Art. 70: Deróganse los artículos 704,705, y literal D) del artículo 706 de la ley n° 16.736, de 5 de Enero de 1996, y

---

<sup>11</sup> Ley n° 17.930 del 23 de diciembre de 2005

sustituyase el art. 703 de la misma Ley por el siguiente:

‘ARTÍCULO 703: Cométase a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a la Oficina Nacional de Servicio Civil, que actuarán coordinadamente con el Ministerio de Economía y Finanzas a desarrollar el programa de transformación del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto. (Ley n° 17.930, diciembre de 2005)<sup>12</sup>

Los organismos que componen el universo de aplicación de la reforma de la AC son: los Ministerios (incisos), sus diferentes UE<sup>13</sup> y las Direcciones Generales. Se deja expresamente fuera de la reforma los organismos del artículo 220 de la Constitución de la República: Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Como se puede observar, el ámbito de aplicación de la reforma está acotado a un segmento de la AC.<sup>14</sup> Por otro lado, las instituciones encargadas de su implementación son según la Ley de Presupuesto: OPP, ONSC y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

### III. A) Dinámica de los actores

Con referencia al rol de los actores institucionales encargados de la implementación de la reforma, es necesario expresar algunas puntualizaciones. Por un lado, en la Ley de Presupuesto hay una indicación expresa de las instituciones facultadas para su aplicación (OPP, MEF y ONSC). Por otro lado, se crea el *Comité Interministerial* con competencia en la aplicación de la reforma, subordinado a la Presidencia de la República a través de su Secretaría. El gobierno ha demostrado algunas vacilaciones en este sentido; de hecho, el Comité<sup>15</sup> instaura un grupo de trabajo en la órbita de la ONSC integrado por los Directores Generales de todos los incisos. Sus principales cometidos son: seguir las directivas que imparta la Secretaría de Presidencia; organizar la agenda; coordinar la implementación de la reforma en cada uno de los ministerios (a través de los Directores Generales de Secretaría); disponer la presentación de los informes de reestructura de los incisos; asesorarlos técnicamente en el período de elaboración (antes del 31 de marzo de cada año); proponer criterios comunes para su preparación; así como también, hacer el seguimiento de la implementación de las diferentes políticas.

Es curioso que en el texto del decreto no haya una referencia expresa a la OPP o a la ONSC como organismos responsables de la aplicación de la Reforma, y se derive la responsabilidad directamente a la Secretaría de Presidencia. Sin embargo, a pesar de la creación del Comité, en los hechos es precisamente el equipo de OPP que coordina la aplicación de la Reforma directamente con los delegados de los ministerios y, al menos formalmente, el Comité Interministerial no se reúne asiduamente.

A pesar de las vacilaciones a la hora de designar a las autoridades responsables, la OPP ha sido la institución que ha llevado la delantera en la aplicación de la reforma. Ha pasado por distintas etapas durante este proceso<sup>16</sup>: en la primera, antes del cambio de autoridades, la OPP se limitaba a trabajar tal como lo había hecho hasta ese momento. De hecho, no había nuevas directivas que le significaran una transformación radical de su

<sup>12</sup> Los referidos artículos de la Ley n° 16.736 (Ley de Presupuesto Nacional para el período de gobierno de 1996-1999) contenían la creación del CEPRE. Ver en el apéndice su transcripción.

<sup>13</sup> Las UE son la unidad organizativa básica donde se desarrollan los programas del Presupuesto Nacional. Los ministerios y la Presidencia de la República están organizados en UE que se subdividen, a su vez, en Divisiones, Departamentos y Secciones; cada uno de ellos pertenece a un escalafón inferior en la escala. (Ramos, 2002)

<sup>14</sup> Ver en apéndice el listado de las instituciones que comprenden la AC

<sup>15</sup> Creado por decreto, ver fragmento del mismo en el apéndice.

modalidad de trabajo. Es más, las cuestiones relativas a la reforma del Estado, que hasta ese momento pertenecían a la órbita del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), siguieron su curso a la manera tradicional. A pesar de que el CEPRE fue desmantelado, el equipo continuó trabajando con la metodología anterior de manera ritualista. Al comienzo, la *Transformación Democrática del Estado* no constituía más que un conjunto de propuestas de carácter expositivo, realizadas de manera aislada por algunos actores del gobierno, desarticuladas entre sí y sin una certidumbre evidente acerca de cómo comenzar el trabajo. Existía una descoordinación entre el discurso del gobierno y las acciones que se iban instrumentando desde la OPP. Esto es, el discurso, fuertemente marcado por la retórica en torno a la reforma del Estado, no hacía referencia a sus características específicas.

De forma paralela, existía un grupo de trabajo que actuaba bajo la égida de la Secretaría de Presidencia, integrado por Conrado Ramos en representación de la Presidencia de la República (contratado como asesor); Humberto Ruocco, subdirector de ONSC; Daniel Mesa, subdirector de OPP hasta marzo de 2007<sup>17</sup>; y Daniel Martínez, presidente de ANCAP. Este equipo tenía la función de coordinar todo lo referente a la Reforma; sin embargo, su acción se redujo a brindar información en el seno del Congreso de Ministros.

Por otro lado, a partir del cambio de autoridades la OPP tuvo un mayor alcance político. Comienza a ejercer la responsabilidad de llevar adelante la reforma del Estado y, en especial, la reforma de la AC. En oposición a la racionalidad técnica que tenía el CEPRE, la nueva orientación de la OPP es marcadamente política. Se crean equipos de trabajo con instrucciones precisas de ejecutar la reforma. En este sentido, es importante señalar que la OPP y la ONSC han actuado cada una dentro de sus ámbitos de competencia. Por un lado, la administración de RRHH está a cargo de la ONSC, y por otro, la instrumentación de la modernización de gestión y reestructura de la AC está en manos de la OPP. Sin embargo, estas materias no son abordables por separado; en la práctica se solapan y necesitan una extrema coordinación para lograr que funcionen articuladamente. Es por ello que, el trabajo conjunto de ambas oficinas resulta de extrema importancia en este punto, ya que tanto el diseño como la implantación de las políticas lo requieren. En principio, la dinámica de funcionamiento no evidencia una coordinación suficiente entre OPP y ONSC. Por otra parte, de las entrevistas se infiere cierta falta de conocimiento acerca de los procesos que ambas están implementando. Además, existen escasas instancias formales de trabajo conjunto en donde se puedan intercambiar las experiencias y los resultados primarios.

En resumen, hay básicamente dos etapas en la implementación de la reforma. Ellas están marcadas por el cambio de autoridades de la OPP y el mayor énfasis en las transformaciones desde la Presidencia de la República. La primera etapa, está caracterizada por cierta falta de orientación de hacia dónde iría encaminada la reforma; con algunos ensayos de aplicación, pero sin una adecuada coordinación. En la segunda etapa, existe una clara disposición a la implementación de la reforma, con una evidente determinación política hacia su

<sup>16</sup> Desde la asunción del gobierno hasta marzo del 2007, el Director de la OPP fue Carlos Viera y el Subdirector Daniel Mesa. Luego, el Presidente de la República decidió dar un giro a la conducción de la OPP, designando a Enrique Rubio en la Dirección y a Conrado Ramos en la Subdirección.

<sup>17</sup> El Cr. Daniel Mesa actualmente se encuentra en la Dirección de Ejecución Presupuestal del MEF.

consecución. Debemos preguntarnos entonces cómo es la dinámica de trabajo entre las distintas Oficinas: ¿existe realmente una visión de conjunto de hacia dónde debe ir la reforma de la AC? Si ésto es así, ¿existe la voluntad política de coordinar los esfuerzos para implementar dichos cambios?

### III. B) Las propuestas concretas

La Reforma de la AC cuenta con un esquema básico diseñado en base a tres pilares: **1) modernización de la gestión pública; 2) reestructura organizativa de los organismos del Estado y 3) reestructura de los RRHH del Estado**<sup>18</sup>. El primero implica establecer mecanismos para que las instituciones puedan instrumentar políticas públicas de manera planificada, para lograr el control y la dirección estratégica de las políticas tanto en la etapa de implementación como en la de evaluación. Para ello, es necesario instrumentar un plan estratégico que identifique los objetivos de gestión, las líneas de acción a seguir y los resultados esperados.

El segundo pilar es la reestructura organizativa de los organismos del Estado. Podrán reestructurarse en función de los objetivos estratégicos que se planteen. El objetivo es que se establezcan claramente las metas y los recursos utilizables para alcanzarlas, constituyéndose éstos en compromisos de gestión. Las tareas serán distribuidas en función de dicho Plan Estratégico.

El tercer proceso es la adecuación de los RRHH a las metas del gobierno. Se pretende que el servicio civil sea meritocrático y profesional, combinando las racionalidades política y gerencial en función del interés público y la idoneidad del gobierno. En el Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO) se prevé definir la totalidad de los cargos públicos y los puestos de conducción, su ámbito jurídico y sus competencias. Lo más importante en este punto es que se busca generar concordancia entre los puestos de trabajo, las ocupaciones y las remuneraciones de los funcionarios públicos.<sup>19</sup>

#### 1) Modernización de la gestión

El FA propone la modernización de la gestión del Estado, esto implica una transformación de la estructura estatal, acercándolo al ciudadano a través de su democratización. En palabras del actual Director de OPP, Enrique Rubio, es necesaria la construcción de un Estado *regulador, social y empresario*.<sup>20</sup> En este sentido, la modernización de la gestión abarca una serie de medidas:<sup>21</sup>

- desarrollo de sistemas de indicadores de gestión, evaluación y planificación estratégica;
- mecanismos de medición de desempeño a través de la satisfacción del usuario;

<sup>18</sup> Ramos, C.: *La transformación democrática del Estado*. Grupo Coordinador de la Reforma del Estado, Presidencia de la República, presentación en powerpoint, 2006.

<sup>19</sup> Ver en apéndice cuadro resumen de los tres procesos previstos.

<sup>20</sup> Extraído de *Transformación Democrática del Estado y nueva relación con el ciudadano. Más cerca, más fácil y más moderno* documento analizado por *La República* el 16 de octubre de 2007.

<sup>21</sup> Fuentes: Filgueira, F.: *La transformación democrática del Estado*, OPP y entrevista con informante calificado del grupo de Sistemas de Información, OPP. Ver diagrama de Sistemas de Información en apéndice.

- acercamiento al ciudadano mediante la simplificación de los trámites (disminución del tiempo);
- reforma de los instrumentos de asignación del gasto.

El objetivo es crear las condiciones institucionales necesarias para desarrollar prácticas continuas de evaluación y planificación. De esta manera, se promueve una acción estatal más racional, orientada a conseguir los resultados esperados y a consolidar las metas de gestión. Los Sistemas de Información (SI) pretenden generar canales donde la información fluya entre las diferentes UE, creando una red de protección de datos entre las diferentes instituciones.<sup>22</sup>

La institución encargada de implementar los instrumentos para la modernización de la gestión es la OPP. Su dinámica de trabajo se realiza en equipos dentro de cada ministerio y existen pocas instancias de coordinación con ONSC y OPP. Esto podría ser problemático, puesto que los productos que generan cada una tienen consecuencias que abarcan las competencias de ambas instituciones. Por ejemplo, la creación de una unidad de gestión de personal implica directamente a la ONSC y al MEF (como organismos decisorios en materia de RRHH y de asignación de gasto, respectivamente), y la aplicación de SI para la gestión de personal a la OPP.

Por otro lado, existen cuatro cartas compromiso entre OPP y los siguientes ministerios: MI, MVOTMA, MRREE y MTSS. En ellas se especifican los plazos para la elaboración del diagnóstico de situación y para la realización de los productos específicos de cada ministerio. Para ello se establecieron dos funcionarios de OPP por cada uno, con el fin de coordinar con los equipos ministeriales la aplicación de los instrumentos de modernización. No obstante, la dinámica de funcionamiento no plantea, al menos formalmente, una instancia de coordinación con la ONSC o con el MEF.

Otro de los objetivos es la creación de unidades estratégicas en nueve de los trece ministerios, desde donde observar la aplicación de los sistemas de evaluación. Además de establecer una Unidad Central de Monitoreo y Evaluación, en el marco de la OPP. Este sistema de indicadores se utilizará como mecanismo de rendición de cuentas y, al mismo tiempo, como sistema de registro. Los productos esperados por el equipo de OPP son:<sup>23</sup>

- gobierno electrónico;
- marco lógico de planificación 2008-2010;
- herramientas informáticas para gestión por resultados (GPR) dentro del propio ministerio;
- set de indicadores de desempeño para la ciudadanía;
- set de indicadores para el seguimiento y evaluación desde la OPP;
- proyecto de Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SGH), esto implica la creación de un software específico para gestión de personal, donde se conjugan las tareas tradicionales (liquidación de haberes y control de asistencia) con la planificación de los RRHH;

<sup>22</sup> Entrevista a Rubio, SEPREDI 9/7/07.

<sup>23</sup> Filgueira, F.: *La transformación democrática del Estado*, OPP, presentación en powerpoint.

- Sistema de Información de Cargos de Conducción y Ocupaciones (SINCO), es un sistema complementario del SIRO, donde se intenta relevar todos los puestos de conducción de la AC.

Uno de los componentes de la modernización de la gestión es el gobierno electrónico (e-government) a través del cual se conjugan los sistemas anteriores. De acuerdo con las entrevistas realizadas, el diagnóstico primario del grupo encargado de SI en OPP, indica que la batería de SI existentes previamente no funcionaba como un sistema integral. Actuaban desarticuladamente, con información parcial y faltos de coordinación. Con el gobierno electrónico se busca crear un SI capaz de garantizar precisión en la información.

El e-government está compuesto por dos facetas: los SI para la gestión de recursos públicos y los SI para el ciudadano y la empresa. Dentro de los primeros existía un conjunto de SI desarrollados en anteriores administraciones que no fue totalmente descartado, ya que constituye un primer intento de generar información para la administración del gasto público. Según las entrevistas, dicha batería se revisó y utilizó como insumo para la creación de un nuevo SI. El equipo de OPP busca mejorar su funcionamiento y generar información propia con el fin de que la gestión sea más transparente y eficiente. De esa manera, se obtiene mayor dinámica en la producción de la información, se ahorra tiempo y se facilita la gestión pública. Durante el proceso de diagnóstico, el Programa de Ejecución del Gasto público y Sistema de Evaluación (PEG-SEV) fue uno de los SI mejor evaluados. El PEG-SEV es el que brinda información a OPP para las rendiciones de cuentas y aporta los datos sobre la ejecución del gasto asignado. Asimismo, se generarán nuevos SI que actúen como insumos para cada ministerio. En el marco del Programa de Evaluación (PRODEV),<sup>24</sup> se planea diseñar nuevos sistemas, entre ellos:

- una batería de indicadores de evaluación de resultados; con un plan de acción para la difusión de la GPR en el sistema público y privado;
- un sistema de compras y contrataciones del Estado que vincule el Sistema de Compras del Estado (SICE) con el Sistema de Gestión de Salud (SGS);
- realizar un relevamiento del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) para su reingeniería;
- evaluar la posibilidad de crear una oficina parlamentaria asesora en temas presupuestarios.

El procedimiento de trabajo ha sido el siguiente: el grupo de SI de OPP hace una evaluación de demanda inicial a partir de los talleres hechos en los ministerios; luego, cada grupo de trabajo desarrolla indicadores de gestión en función de sus Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs). Los indicadores tienen tres dimensiones: indicadores de gestión, indicadores transversales e indicadores de transparencia. Los primeros sirven para la toma de decisiones de conducción política (Ministro) en relación a la política sectorial; esto es, no discriminando por ministerio sino por áreas específicas. Los siguientes generan información sobre la asignación del gasto y sirven de insumo para las rendiciones de cuentas a los organismos transversales (OPP, MEF, etc.). Por último, los indicadores de transparencia están destinados a la información ciudadana, no atados a compromisos de gestión.

---

<sup>24</sup> Extraído de *Equipo MEF-OPP, PRODEV el caso Uruguay*, Convenio con el BID.

Por otro lado, a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se busca generar un conjunto de normas e instrumentos que permiten asegurar la asignación de los recursos públicos a los proyectos de inversión. De esa manera, se busca orientar las inversiones del país hacia las áreas prioritarias, conjugándolo con el ya existente Sistema de Información de Seguimiento de Inversiones (SISI).

Otro de los sistemas que se trata de implementar es el SINCO a cargo de la ONSC. Éste permite determinar cuáles son los cargos de conducción en la AC y sus respectivas descripciones ocupacionales. Es decir, la descripción de los cargos propiamente dichos (dejando de lado las personas que los ocupan), las funciones típicas del cargo, sus responsabilidades básicas y los requisitos para cubrirlos (Manual del Usuario SINCO).

Además se está implementando el SGH, una adaptación del sistema utilizado en la IMM desde 1993. Utiliza información ya generada por otros sistemas, como el Sistema de Retribuciones (SR) y el Sistema de Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT). La ONSC es la encargada de la ejecución del proyecto en todos los incisos; también es la responsable de la capacitación de los funcionarios de la Unidad de Recursos Humanos y de la evaluación final del proyecto (Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil, BID).

La segunda faceta del e-government es el Portal del Estado Uruguayo ([www.uruguay.gub.uy](http://www.uruguay.gub.uy)) dentro de los SI destinados al ciudadano y la empresa. Es un canal de comunicación entre los diferentes organismos del Estado, y entre éste y la ciudadanía. En el portal se obtiene acceso a distintos servicios on-line; éstos se discriminan entre los destinados a los ciudadanos y a las empresas. Entre los últimos se destacan el portal de las compras estatales, donde se aglomeran todos los pedidos de proveedores estatales.

Otra de las herramientas utilizadas para modernizar la gestión es la implantación de ventanillas únicas. En el marco de un Convenio de Coordinación Institucional entre el MTSS, el MEF, el BPS y la DGI, se instrumentaron ventanillas únicas en Montevideo (aunque se planea extenderlas en el interior del país a través de los Centros de Atención Ciudadana). Establecen mecanismos directos de organizar la información, posibilitando la obtención de formularios únicos para los contribuyentes. De esta manera, se facilitan las acciones al contribuyente y también a la gestión tributaria, ya que hay una única fuente de información.

Estas iniciativas se enmarcan dentro de la política del gobierno de utilizar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) que mejoran la relación entre el Estado y la ciudadanía. El ejemplo más cabal de ello es la creación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno y Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información (AGESIC)<sup>25</sup>, cuyos objetivos son: mejorar los servicios al ciudadano; impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información; ampliar el acceso a la práctica digital entre la ciudadanía; plantear un programa para el desarrollo, ejecución y evaluación de la política de gobierno electrónico.

## 2) Reestructura organizativa

El artículo 6 de la Ley de Presupuesto indica la posibilidad de presentar proyectos de reformulación de

<sup>25</sup> Creada por Ley n° 17.930 de Diciembre de 2005 y reglamentada posteriormente, por un decreto el 26 de junio de 2006.

la reestructura organizativa donde se creen, modifiquen o supriman unidades. Los ministerios están asesorados por la OPP y la ONSC, quienes velan porque tales reestructuras sean coherentes con el SIRO, proyectado en el artículo 23 de la misma Ley. Las propuestas son consideradas por el Poder Ejecutivo e incluidas en las sucesivas Rendiciones de Cuentas. De esta manera, las reestructuras organizativas tienen cierta dinámica funcional a las metas y proyectos de cada UE. Estas disposiciones dejan entreabierto la posibilidad de reformular constantemente la AC; no sólo en los períodos de aprobación del Presupuesto, sino también, anualmente en función de los objetivos impuestos por cada UE para el período anterior.

El Grupo de Transformación del Estado elaboró en Octubre de 2006 una *Guía para la formulación de proyectos de reestructura organizativa*.<sup>26</sup> Las reestructuras organizativas contienen tres fases:

1. Propuestas macroestructurales a nivel de inciso: implican una revisión de sus cometidos, la misión y la cantidad de UE dependientes de éste (con sus respectivos cometidos legales).
2. Propuestas a nivel de las UE: implican idénticos mecanismos de revisión (metodológicamente) que los realizados a nivel de inciso.
3. Luego que la reestructura esté planteada y aprobada, se eleva una propuesta de reformulación de los puestos de trabajo de las UE.

Las dos primeras fases tienen una finalidad de diagnóstico, mientras que la tercera tiene una finalidad de reformulación. Está previsto que los ministerios estén en relación directa con la OPP en cada una de las fases. Hay un equipo específico que, coordinadamente con el equipo de SI, trabajan en la etapa de diagnóstico y de creación de una Unidad de Evaluación y Planificación en cada uno de los ministerios. Para cada inciso hay designada una *contraparte* de OPP; así como también un *facilitador* que actúa de nexo entre ambas instituciones. Se encarga de coordinar las reuniones entre los diferentes grupos, preparar los documentos utilizados, asegurarse de que la información de cada ministerio esté disponible para ser analizada y recoger los formularios de cada UE. En cada una de las fases trabajan tres grupos diferentes:

1. Grupo Reducido: Ministro, Subsecretario y Director General de Secretaría.
2. Gabinete Ministerial: Ministro, Subsecretario y Directores Generales de las UE.
3. Grupo ampliado: el gabinete ministerial con algunos funcionarios, designados especialmente.

Existen cuatro etapas a cumplir por cada uno de los organismos en todas las fases:

- Etapa 1: Justificación. Los incisos deben demostrar la necesidad de reformular la estructura organizacional; identificar los objetivos de corto plazo que se pretenden con esa modificación y delinear las acciones a seguir en función de los mismos.
- Etapa 2: Caracterización del organismo. Descripción del inciso (o UE) desde su aspecto jurídico (análisis de la normativa vigente, la estructura, el gasto ejecutado, los RRHH, etc.)
- Etapa 3: Planificación estratégica. Luego del diagnóstico de situación, es posible la reformulación de los LEGs mediante un análisis FODA (teniendo en cuenta la misión y visión del

<sup>26</sup> Reformulada en el 2007, donde se conjugó, además de las reestructuras organizativas, la generación de SI, cambiando la metodología mediante la incorporación de instancias de mayor participación de los funcionarios implicados.

organismo).<sup>27</sup>

- Etapa 4: Propuesta de estructura organizativa. Elaboración de un documento que, en función de los productos anteriores, formalice una propuesta concreta de reestructura.

La guía especifica la metodología a utilizar en estas etapas, los ítems de información requeridos en cada documento, quienes deben integrar el grupo de trabajo y la logística de las reuniones. A continuación se presenta la serie de variables que se pretendía medir a través de la información recabada en los formularios (su sistematización no está terminada).<sup>28</sup>

- Cantidad de cometidos cumplidos;
- cambios en la legislación;
- nivel de profesionalización de los RRHH;
- nivel de ejecución y control del gasto.

Las reestructuras no han comenzado a llevarse a cabo se en su totalidad. En este sentido, el MEF, la OPP y la ONSC han firmado cuatro convenios con el MVOTMA, MRREE, MI y MTSS, donde se comprometen a finalizar con sus respectivas reestructuras organizativas. Dichos convenios, denominados *Convenio Marco para la Transformación Organizacional*, establecen los plazos y objetivos a cumplir: elaboración de un Plan Estratégico y Operativo, manual descriptivo de los puestos de trabajo, nueva estructura de cargos (en especial para las unidades creadas recientemente), creación de unidades de planificación, evaluación y gestión de sistemas informáticos. Los convenios tienen un período de duración desde el 2 de Octubre de 2007 hasta el 31 de Marzo de 2008 para el MVOTMA y el MI; y hasta el 31 de Mayo de 2008 para el MTSS y el MRREE. Por otra parte, tres de los restantes Ministerios estarían cumpliendo con los mismos objetivos en el primer semestre de 2009 y los tres últimos en el segundo semestre de 2009.

La guía para las reestructuras ha sufrido algunas modificaciones desde su primera versión. Debido a ello, existen diferencias en las metodologías utilizadas en los ministerios. De todas maneras, el trabajo continúa siendo coordinado por OPP, quien ha monitoreado de cerca todo el proceso.

Otra de las disposiciones referidas a las reestructuras es el artículo 36 de la Ley de Presupuesto. Establece que, de haber economías en la ejecución del crédito asignado para gastos de funcionamiento y, de haberse cumplido con las metas estratégicas de esa UE para el período, las UE podrán disponer del cien por ciento de las partidas asignadas a gastos de funcionamiento. Dicha partida reforzará los montos destinados a inversiones en el período siguiente. Esta flexibilidad en la ejecución del gasto no es más que un incentivo al logro de resultados por parte de las UE, a las cuales se premia con la oportunidad de duplicar el gasto destinado a inversiones.

Por otra parte, el Proyecto SGH plantea dos líneas de acción: la creación de una división específica de RRHH en cada uno de los incisos de la AC y la implantación de un software específico para gestión de personal.

<sup>27</sup> El análisis FODA se refiere a la identificación de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la institución. La visión, por su parte, se refiere a lo que la institución pretende hacer en el futuro (los proyectos). Mientras que la misión es la definición del propósito de la organización (objetivos).

<sup>28</sup> Ver en el apéndice la distribución de cada una de las variables en los formularios con sus respectivos indicadores.

Estas unidades, creadas a través del artículo 38 de la Ley n° 18.172 de Rendición de Cuentas, dependerán directamente de la Dirección General de Secretaría en cada uno de los ministerios. De esta manera, se unifican los esfuerzos en la gestión de RRHH, sobretodo lo que tiene que ver con la duplicación de tareas y se utiliza una única forma de gestión. El nuevo modelo abarca las maneras tradicionales de gestión como el control de asistencia, la liquidación de haberes y la capacitación. Además, nuevos aspectos de la gestión de RRHH como la planificación, la gestión de empleo, del rendimiento, del desarrollo y de las relaciones humanas y sociales. Esto permitirá una coordinación directa con la ONSC para el control y la evaluación de los RRHH.

Otra innovación del SGH es la implantación de un sistema de *Salud Ocupacional*.<sup>29</sup> Incorpora la comunicación intra-organizacional como mecanismo de generación de salud ocupacional, ya que es una herramienta para la correcta consecución de las metas de la organización. Los funcionarios se comprometen con la consecución de los LEGs por medio de canales bidireccionales. De esta manera, la comunicación es constante, tanto horizontal como verticalmente. La implantación del proyecto SGH tiene una aplicación piloto en el MEC a través de la Dirección General de Secretaría. Si bien las evaluaciones son aún primarias, este proyecto cuenta con un gran apoyo de la mayoría de los actores implicados.

### 3) Reestructura de Recursos Humanos

La ONSC tiene encomendada la ejecución del programa de Transformación de los Recursos Humanos del Estado (TRHES) financiado por el BID. Está compuesto por cuatro subprogramas: el SIRO, el SGH, el fortalecimiento de la ONSC y la reformulación del marco normativo del Servicio Civil. El SGH es coordinado por OPP y ONSC conjuntamente, ya que está solapado con la aplicación de las reestructuras organizativas. Los restantes son competencia de la ONSC como institución responsable de la política de RRHH.

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Presupuesto, en la Ley n° 18.172 de Rendición de Cuentas y balance Presupuestal correspondiente al ejercicio 2006 del 7 de Septiembre de 2007, se crea el Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO):

El objetivo del mismo es desarrollar un sistema que defina grupos ocupacionales en función del contenido y los requisitos de los mismos, estableciendo remuneraciones uniformes en toda la Administración Central. De este modo, se posibilitará el desarrollo de la carrera administrativa basada en funciones, responsabilidades, competencias y desempeño. Se pretende lograr un sistema coherente y flexible a efectos de mejorar la gestión de los recursos humanos de la Administración Central, bajo el asesoramiento y control de la Oficina Nacional de Servicio Civil. (Ley n° 18.172:101)

El SIRO está compuesto por dos aristas: la ocupacional y la de retribuciones.<sup>30</sup> Sus cometidos principales son: 1) estructura ocupacional integrada; 2) escala salarial básica única; 3) carrera funcional más ágil, profesional y homogénea.

La estructura ocupacional integrada<sup>31</sup> conforma una única estructura organizacional donde se detallan

<sup>29</sup> La salud ocupacional es entendida como las condiciones de trabajo óptimas, concebidas de forma integral, que se pueden generar en el ámbito laboral. Abarca desde el cumplimiento de la normativa legal hasta las condiciones subjetivas de trabajo (aspectos psicológicos).

<sup>30</sup> Ver en apéndice el esquema del SIRO.

<sup>31</sup> Ver en el apéndice esquema con la estructura relacional que se plantea en el SIRO.

escalafones, subescalafones, ocupaciones y niveles ocupacionales (con una escala salarial única de 20 grados). En esa escala se integra a todos los empleos del Estado con el fin de generar coherencia en toda la AC, siendo flexible a las necesidades de gestión. Luego del diagnóstico se pretende generar un Manual de Descripción de Ocupaciones (Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil, BID). A estos efectos, se entiende por ocupación a un conjunto de actividades semejantes, vinculadas por el tipo de tareas que comprende y los requisitos necesarios para el desempeño de éstas. En el SIRO se establecen dos tipos de ocupaciones: las que pertenecen a los escalafones generales y las que pertenecen al escalafón de conducción, ambas se denominan cargos. Todas las ocupaciones (o cargos) deberán estar dentro de un subescalafón y escalafón respectivamente. La Rendición de Cuentas define explícitamente lo que significa escalafón con el fin de facilitar la incorporación a dicho manual:

[...] se entiende por escalafón un grupo ocupacional homogéneo, que se define en función de las características principales de las actividades que comprende y de las exigencias generales en cuanto conocimiento y habilidades. (Ley n° 18.172 art. 21)

Están previstos seis escalafones con sus respectivos subescalafones y niveles ocupacionales: 1) “OP” Operativo; 2) “AD” Administrativo; 3) “EP” Especialista Profesional; 4) “CE” Cultural y Educativo; 5) “PC” Profesional y Científico; y 6) “CO” Conducción.

Además intentar corregir la inequidad de salarios, el sistema posibilita la adecuación a la carrera administrativa de funcionarios que no están dentro de ella. Busca generar un sistema de RRHH homogéneo donde se describan las tareas a desempeñar por cada cargo, los perfiles de los funcionarios que deberían ocuparlos y sus respectivas remuneraciones. Los cargos son sujetos a una descripción flexible, consideran las necesidades futuras de la organización (la descripción en función de los LEGs de la institución).

En la Rendición de Cuentas del período 2006 se indica la aplicación del SIRO para los escalafones A, B, C, D, E, F, J, y R de los incisos 02 al 15. Los funcionarios que actualmente están bajo el régimen *contratados* serán incluidos en el sistema luego de un proceso de evaluación y clasificación de los diferentes casos. Se intenta conjugar la nueva estructura de la carrera administrativa con los derechos adquiridos por dichos funcionarios.

Una de las innovaciones del SIRO es el escalafón denominado *de conducción* que ordena la estructura escalafonaria de más alta jerarquía y profesionaliza los cargos jerárquicos:

El escalafón "CO" de Conducción es la estructura ocupacional que comprenderá los cargos pertenecientes a la estructura organizacional vinculados al desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión, a la determinación de objetivos, a la planificación, programación, coordinación, gestión y dirección de actividades, al control y evaluación de resultados y al asesoramiento y asistencia al jerarca de la unidad ejecutora de que se trate. (Ley n° 18.172 art. 30)

Dentro de este escalafón hay tres subescalafones: el primero es el de *supervisión*, donde predominan las funciones de control de procesos y el apoyo a los niveles directivos. Posteriormente el de *conducción* propiamente dicho, integra las funciones de programación, coordinación y ejecución, la determinación de metas, el análisis y mejoras de las metodologías de acción así como la asistencia especializada. Por último, el de *alta conducción* donde predominan las funciones de diseño y desarrollo de instrumentos de gestión destinados a la consecución de determinadas políticas públicas y a la evaluación de resultados.

Los *niveles ocupacionales* constituyen la jerarquía del funcionario dentro de la ocupación y escalafón, determinado por las competencias y la experiencia personal. El *Nivel V* es poco experimentado; el *Nivel IV*, medianamente experimentado; el *Nivel III*, experimentado; el *Nivel II*, sólidamente experimentado; y el *Nivel I*, experto. El ingreso a todos los escalafones se hará por el nivel ocupacional V, excepto por el escalafón PC II al que se ingresará por el nivel III y el de CO (en todos los subescalafones) al que se deberá ingresar con un nivel ocupacional II. Asimismo, se crean los grados 17 a 20 con sus respectivas retribuciones máximas. Además, se prevé la designación de funcionarios bajo el régimen de *contratados* para los cargos de alta especialización. La Rendición de Cuentas le atribuye a la ONSC la responsabilidad de reglamentar el régimen de ascensos y concursos para los diferentes niveles ocupacionales. Así como también, una vez instaurado el SIRO, de reglamentar el nuevo sistema de evaluación individual y monitorear el período de transición de un sistema a otro.

Otro de los objetivos del SIRO es la creación de una escala salarial básica única. En la actualidad, los salarios de los funcionarios de la AC se componen de muchos conceptos superpuestos (denominados renglones), con diferencias abismales entre las retribuciones. Esta situación, además de generar desigualdades entre funcionarios, lleva consigo la dificultad de discriminar por qué concepto se percibe ese dinero. Esto genera la imposibilidad de implementar una política salarial coherente y general.

Se plantea la reestructuración del sistema salarial, fijando una escala única y adecuando el monto nominal a lo que realmente percibe el funcionario. Se busca dotar de mayor peso a los salarios básicos en el total de las retribuciones percibidas. De esta manera se igualan los ingresos en ocupaciones con similares responsabilidades, desestimulando las inequidades existentes hasta el momento. En la Estructura Integrada Ocupacional Retributiva se establecen las diferentes denominaciones para cada uno de los escalafones de la AC. Se compone de cinco categorías: 1) sueldo de grado; 2) compensación del cargo; 3) compensación especial; 4) compensación personal; 5) incentivos.

Asimismo, se reducen la cantidad de conceptos por los cuales se perciben ingresos, buscando generar transparencia e igualdad. A través del art. 10 de la Rendición de Cuentas<sup>32</sup> se genera un crédito, a través de redistribuciones, para aumentar los sueldos de la AC que están por debajo de 5000 pesos, dignificando los sueldos precarios (cerca de un 70% en algunos casos).<sup>33</sup>

Por último, el SIRO plantea transformar la carrera funcional, busca homogeneizarla y dotarla de mayor profesionalismo. El principal objetivo en esta materia es la movilidad a nivel vertical (a través de promociones y ascensos dentro del escalafón) y horizontal (movilidad transversal, entre los diferentes escalafones). También se hace hincapié en la capacitación continua de los funcionarios con el fin de profesionalizar la carrera administrativa.<sup>34</sup>

La aplicación del SIRO está actualmente en proceso, comenzó con un diagnóstico a nivel ministerial de

<sup>32</sup> Ley N° 18.172, Rendición de Cuentas 2006. Setiembre 2007.

<sup>33</sup> Entrevista funcionario de ONSC.

<sup>34</sup> Más adelante se detallan las medidas tomadas en cuanto a capacitación de los funcionarios.

todas las ocupaciones existentes, sistematizándolas para tener acceso detallado a todos los cargos (SINCO). Esto se realiza a través de los denominados *SIROs descentralizados* (en cada inciso). La ONSC les brinda la metodología a seguir en función de un régimen de trabajo por ministerios. El procedimiento implica relevar todas las ocupaciones que existen de hecho y no están contempladas jurídicamente.

Directamente relacionado a este tema se encuentra la inamovilidad de los funcionarios públicos. Como es sabido, ésta es una de las principales características del sistema de carrera uruguayo y representa un significativo debate político-académico. Si bien la reforma no arremete directamente contra dicha inamovilidad, ha sido evaluada esta posibilidad a través de una reforma constitucional. Finalmente, el gobierno se inclinó por mantener el principio clásico, definiendo sus condiciones y aplicabilidad. En este sentido, según lo declarado por el ex Subdirector de OPP, Daniel Mesa,<sup>35</sup> es necesario definir qué se entiende por *ineptitud y omisión* tal como lo define la Constitución de la República y la Ley reglamentaria. Puesto que, al aplicarse correctamente las causales de destitución de los funcionarios, no es considerado imperioso tratar el tema de la inamovilidad.

Sin embargo, relacionado a la cuestión de la movilidad, hay algunos cambios que no dejan de ser importantes. El SIRO prevé la movilidad vertical a través de ascensos dentro del escalafón y la movilidad horizontal entre escalafones, basados en méritos y experiencia. Ambas cosas serán posibles a través de mecanismos de evaluación específicos siguiendo criterios uniformes. Con respecto a la movilidad horizontal, el artículo 17 de la Ley n° 17.930 trata la redistribución de funcionarios. Los cargos, una vez declarados excedentarios, pasan a una *nómina de personal a redistribuir* para luego decidir a qué institución se destinarán. Esta declaración está a cargo de los jefes considerando las necesidades y las reestructuras previstas.

Otro objetivo de la reforma es renovar la plantilla de funcionarios mediante dos mecanismos: por un lado, el ingreso de nuevos funcionarios, y por otro, el retiro anticipado. Con respecto a esta segunda opción, el artículo 29 del Presupuesto prevé un incentivo. Para ello, se exige el cumplimiento de dos requisitos, que los funcionarios tengan 58 años de edad al 31 de Diciembre de 2005, y que tengan causal jubilatoria antes del 1° de Enero de 2008. Las personas que se adscriban a este régimen tendrán derecho a percibir un incentivo mensual durante 5 años (o hasta que cumplan los 70 años de edad). Este artículo, junto a su reedición en la Rendición de Cuentas 2006 y 2005,<sup>36</sup> establece la posibilidad de retiro anticipado y voluntario a cambio de un incentivo monetario. Si bien la evaluación institucional de dicha propuesta aún no ha sido elaborada, según algunas declaraciones de prensa,<sup>37</sup> fueron aproximadamente 800 personas que se acogieron a dicha reglamentación. En este sentido, se vislumbra cierta conciencia por parte del gobierno de que la AC necesita un recambio generacional. Para ello, proponen bajar el promedio de edad a través de nuevos ingresos y disminuir la edad de retiro de 70 a 65 años.

Por otra parte, el artículo 10 de la Ley de Presupuesto deroga las leyes que limitan el ingreso de funcionarios a la AC. De esta manera, se termina con una restricción autoimpuesta que perjudicaba al menos en

<sup>35</sup> Nota de prensa, Diario La República, viernes 5 de enero de 2007.

<sup>36</sup> Ley n° 18.172 artículo 9 y ley n° 18.046 de Rendición de Cuentas 2005, que establecen modificaciones en los plazos.

<sup>37</sup> Humberto Ruocco, subdirector de ONSC, declaraciones en Radio *El Espectador*, 15 de enero de 2008.

dos sentidos al sistema de carrera. En primer lugar, contribuía al envejecimiento de la plantilla de funcionarios (más del 60% de los funcionarios tenían más de 45 años)<sup>38</sup>, ya que no se permitía el ingreso de personal joven y capacitado a la función pública. En segundo lugar, contribuía a la generación de mecanismos de ingreso no adecuados; se practicaban métodos de contratación informal (entrada por organismos exceptuados, contratos de obra, pasantías, becas, etc.). Con la apertura del ingreso a la función pública se pretende poner fin a estos mecanismos de reproducción de informalidad. Sin embargo, la ONSC debe tener la capacidad para controlar, supervisar los concursos y brindar las garantías suficientes para que el ingreso a la función pública sea en forma transparente. Debe ser cometido de la ONSC la fiscalización de que dichos ingresos sean a partir del último grado del escalafón, salvo en los casos en que existan vacantes en grados superiores, que no hubieran podido ser cubiertos mediante concursos de ascenso.

Asimismo, se plantea el problema de la eventual *formalización* de los funcionarios que entraron bajo las diferentes modalidades de contratación. Este no es un tema menor, ya que existen muchas situaciones jurídicas diferentes que generan derechos para las personas que las ostentan. La solución definitiva a dicho problema está ligada a las reestructuras organizativas de los incisos, ya que habría que tener en cuenta cuántos son los funcionarios que se necesitan efectivamente en cada ministerio. Además, la ONSC debe contemplar que no se vulneren los derechos de los funcionarios contratados y tampoco la capacidad de la institución para continuar con sus actividades. Por otro lado, se propone la modificación de los vínculos laborales entre el Estado y los trabajadores con la creación de una figura para funciones no permanentes. De esta manera, se sustituyen los contratos a término y los de función pública. Tal contratación debe definir específicamente las funciones no permanentes con término y renovación en forma expresa (no tácita). El sistema de evaluación debe reconocer la antigüedad y el buen desempeño en la labor de los trabajadores. Otra de las cuestiones que está en evaluación es el concepto de salario variable como incentivo al desempeño del trabajador.

En lo que respecta a la capacitación de los funcionarios, la reforma intenta aumentar su preparación y profesionalización. En el artículo 35 de la Ley nº 18.172 se crea la *Maestría en Políticas y Gestión Pública* en convenio con la Universidad de la República (UdelaR). Esta destinada a la formación de los cargos de conducción, articulada entre la Escuela de Funcionarios Públicos Aquiles Lanza, la UdelaR y la ONSC. Esta maestría es obligatoria para concursar por los cargos del subescalafón *Alta Conducción* del escalafón de *Conducción*. Los ejes centrales a los que apunta la formación académica son: Estado y Políticas Públicas, Derecho Público, Finanzas Públicas y Gestión Pública. Uno de los requisitos para el ingreso es tener un título universitario de grado, pero no es indispensable ya que algunos funcionarios con formación equivalente (pero sin el título universitario) pueden acceder. Esta maestría será un factor más de legitimación de los cargos de alta conducción que les otorgará profesionalismo.

Además, se firmó un convenio entre la Escuela de Funcionarios Públicos de Uruguay y la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA) con el objetivo de compartir sus experiencias pedagógicas en la

---

<sup>38</sup> Datos de la ONSC citados en Ramos, C. (2005:10)

formación de funcionarios públicos. La ENA es una agencia estatal francesa, con gran prestigio a nivel mundial en la formación de cuadros de alto nivel para la función pública.

Por otro lado, la Escuela de Funcionarios Públicos se ha propuesto lograr un *Sistema Nacional e Integral de Formación* que deje de lado las asimetrías de acceso a la capacitación entre los funcionarios de la capital y el interior. Dicho sistema optimiza el uso de los recursos que tienen los diferentes organismos del Estado y que, hasta el momento, están subutilizados. Con éste propósito se creó la *Red Uruguaya de Capacitación y Formación de los Funcionarios del Estado*, integrada por 30 organismos estatales que coordinan recursos solidariamente. Entre sus principales iniciativas se encuentran: crear un banco de datos con docentes y entidades capacitadoras, organizar seminarios, incentivar la coordinación público-privada para la transformación del Estado, etc. Este Sistema de Formación Integral tiene diferentes niveles de capacitación: alta dirección, dirección media y supervisión operativa. En esta última, la conducción está relacionada directamente a las personas, mientras que en las otras dos se relaciona con procesos específicos o con políticas públicas determinadas. La Escuela de Funcionarios Públicos está desarrollando diferentes tipos de cursos: Los de *Alta Dirección Pública* destinados a aquellas personas que aspiran a un cargo de Director o Subdirector de división; los de *Supervisión Directiva*, destinado a los que aspiran a cargos de Jefe de sección, Jefe y Subjefe de departamento; cursos orientados a todos los funcionarios en función de las diferentes necesidades y demandas: Trabajo en Equipo, Procedimiento Administrativo, Gerenciamiento de Proyectos, Negociación, Introducción a la Función Pública, etc. (Faroppa, 2006).

Otro de los componentes del TRHES es el marco normativo para el servicio civil. Se busca desarrollar el sistema de carrera, fortalecer la eficiencia y la calidad de los servicios. El nuevo marco normativo deberá guardar coherencia con la reestructura de la administración y con las transformaciones de la carrera proyectada por el SIRO. El sistema jurídico se orienta a las funciones, los resultados y el desempeño obtenido; intenta conjugar las diferentes disposiciones vigentes en un cuerpo único y coherente que funcione como instructivo. La propuesta será discutida con los funcionarios, gremios y demás actores relevantes de la AC.

Un aspecto a resaltar en el TRHES es el programa de fortalecimiento de la ONSC, que pretende brindar mayor capacidad institucional para poder hacer frente a las responsabilidades que le asigna la *Transformación Democrática del Estado*. La ONSC como entidad encargada de formular la política de empleo público y de gestionar los RRHH, necesitará desarrollar mayores capacidades de acción de las que tenía (puesto que ha sufrido un debilitamiento en anteriores administraciones, producto del reemplazo por el CEPRE). Para ello, se planea mejorar su capacidad de comunicación con el resto de la AC, profesionalizar al personal y cambiar sus equipos informáticos. Dentro de ese marco de transformaciones, la filosofía de la ONSC también evidencia ciertos cambios. Uno de ellos es la intención de darle al servicio civil el protagonismo que se merece. A través de reuniones con las asesorías letradas de los sindicatos, con el MTSS y con la OPP para redactar un proyecto de ley de negociación colectiva, se los intenta incluir en la discusión de la reforma.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Extraído del Seminario Regional sobre experiencias de reformas del Servicio Civil, *Estado y Transformación Democrática* n° 34. Aún no se ha materializado un acuerdo entre los funcionarios públicos (nucleados en COFE) y la ONSC que resuma los

### III. C) Similitudes y diferencias con la reforma anterior

El antecedente de la reforma anterior, orientada hacia el mercado e inspirada en el NPM, condiciona los lineamientos de la actual al menos en dos direcciones. La primera de ellas, considerada como un estímulo a la reformulación, deja sentado un precedente pro cambio en los funcionarios y autoridades de la AC. Es decir, existe cierto conocimiento y aceptación de la necesidad de reformas por parte de los funcionarios (sujetos y objetos de ésta), que generan conductas proclives a la transformación. Otra de las condicionantes, no tan favorable pero estimulante al fin, es la experiencia acumulada que les brinda a los tomadores de decisión.

En una primera aproximación, el estudio de la nueva reforma en contraste con la anterior, permite afirmar que son diferentes en cuanto a las concepciones teóricas que ambas defienden. En cuanto a la modalidad de su formulación es interesante observar una primera diferencia. La anterior reforma tomó cuerpo en la Ley de Presupuesto Nacional<sup>40</sup> y posteriores reglamentaciones. No se generaron discusiones en torno a la pertinencia de efectivizar dichas reformas, más que la discusión parlamentaria. La nueva reforma de la AC, por su parte, fue plasmada no sólo en la Ley de Presupuesto, sino también en un conjunto de disposiciones de diferentes tipos jurídicos y en las sucesivas rendiciones de cuentas. Las Leyes de *Rendición de Cuentas* tienen una modalidad diferente a las que estábamos acostumbrados, ya que, en cada año, se pretende reajustar la asignación del gasto en función de los diferentes conceptos por los que se ejecuta (inversiones, funcionamiento, etc.).

La discusión sobre los principales lineamientos de la actual reforma ha sido mayor. Aunque no se han puesto en consideración todas sus disposiciones, al menos ha habido cierta discusión sobre sus contenidos. El gobierno logró colocarla en la agenda política convirtiéndola en un caballo de batalla de su gestión. En este sentido, creemos pertinente señalar que el gobierno tuvo la clara intención de librar a la reforma de connotaciones negativas, al denominarla *Transformación Democrática del Estado*.

Más allá de los contrastes en cuanto a la modalidad de aplicación de ambas reformas, también existen diferencias sustanciales en lo que respecta a la concepción del Estado que propugnan. El gobierno del FA considera al Estado como motor del desarrollo social, así queda consagrado tanto en el Programa como en diversos documentos gubernamentales. Con ello se intenta dar un especial énfasis al *fortalecimiento institucional*; en este sentido, hay una referencia constante a los conceptos de *modernizar el Estado* y apostar a *más y mejor Estado*:

[...] se quiere más Estado porque se espera que este salga fortalecido y ya no sea un ausente en los grandes problemas del país y de su gente; y mejor Estado porque de una vez por todas se esperan mejores servicios, ser mejor escuchados y mejor atendidos, obtener respuestas más rápidamente y de mejor manera. (Lescano, 2006:15)

Por otra parte, la reforma anterior estuvo orientada hacia un modelo diferente. Sus objetivos generales consistieron en la reducción del gasto público y de personal, así como también en la modernización institucional. Como surge de la literatura consultada,<sup>41</sup> se guió por el paradigma del NPM. Se consideraba que el

---

compromisos de ambas organizaciones al respecto, sin embargo la intención es clara en este sentido.

<sup>40</sup> Ley n°. 16.735 de diciembre de 1995.

<sup>41</sup> Narbondo y Ramos (2001, 2002, 2003); Ramos (2002); Filgueira, Narbondo y Ramos (2002)

Estado debía hacer una devolución de funciones hacia el mercado, con una marcada disposición hacia el desarrollo de éste. Según Narbondo y Ramos (2002:16), los objetivos de la reforma implementada por el gobierno de Sanguinetti pueden resumirse en cuatro grandes áreas:

- reestructura funcional y organizativa;
- introducción y desarrollo de la lógica de control por resultados;
- mejora de la gestión del personal;
- aumento de la eficiencia del gasto público, reduciéndolo en relación al PBI.

Si se toman en cuenta los objetivos de ambas reformas, a pesar de las diferencias en cuanto a la concepción del Estado como institución, es posible observar ciertas similitudes. En primer lugar, el objetivo de reestructura funcional planteado por la reforma anterior, no dista demasiado del concepto de *construcción institucional*, esgrimido en la actual reforma. La reforma de 1996 buscó cierto fortalecimiento institucional en sus objetivos primarios a través de la modernización y transformación de las instituciones estatales (aunque parten de diagnósticos diferentes acerca del rol que debe jugar el Estado). Por otro lado, la reforma del gobierno del FA propulsa una reestructura y modernización de la gestión estatal (fundada en el concepto de construcción institucional). Las similitudes se encuentran, sobretodo, en la concepción integral que ambas reformas tienen de la AC, y en la necesidad de transformación del Estado.

Por otro lado, hay una fuerte apuesta a la introducción de mecanismos de control de los resultados, en concordancia con la reforma anterior. Sin embargo, la GPR no es vista como un objetivo en sí mismo, sino como un mecanismo para alcanzar la modernización de la gestión. La acepción del concepto de control de los resultados es entendida no sólo en términos de productividad sino también como *accountability de 360 grados*.<sup>42</sup> Esto es que los funcionarios rindan cuentas de lo actuado en cuatro sentidos: a sus superiores y a sus subordinados (*accountability vertical*), a sus pares y a los usuarios (*accountability horizontal*).

No obstante, existe un objetivo planteado por la reforma anterior que no está contemplado en la actual, la disminución del gasto público. Esto permite señalar que, a pesar de las coincidencias entre los objetivos, las discrepancias entre ambas reformas comienzan a visualizarse cuando avanzamos en el análisis.

Con respecto a las reestructuras organizativas, existen algunas similitudes en cuanto a la metodología utilizada para la implementación; ya que, en ambas reformas se apunta a los jefes de las UE para que las lleven a cabo. En la primera reforma, el principal objetivo fue concentrar en la AC únicamente las actividades esenciales, y traspasar a la sociedad civil (al tercer sector o al mercado) las restantes. Se les atribuía un rol protagónico a los directores de las UE en la definición de funciones sustantivas y no sustantivas,<sup>43</sup> y en la decisión de traspasar estas últimas hacia el mercado. Dichas reestructuras constituían la base para el posterior manejo de la gestión del personal, ya que era a través de la definición de los cargos y de los contratos necesarios que cada UE determinaba sus RRHH. Los cargos y funciones declaradas excedentarias por los jefes de cada

<sup>42</sup> Entrevista a Subdirector de OPP, Conrado Ramos. Programa *No Toquen Nada* Océano FM, 17 de junio de 2008.

<sup>43</sup> Se entendían como funciones sustantivas del Estado a las de *formulación de políticas, regulación y control* asignadas constitucionalmente o por ley. (Ramos, 2002)

UE, debían suprimirse y los funcionarios debían ser redistribuidos. Asimismo, las reestructuras organizativas propuestas por el actual gobierno (al menos propositivamente) también están orientadas a repensarse, por parte de los jefes, desde su interior. Esto se lleva a cabo mediante la definición de objetivos y metas a desarrollar en el período propuesto. A través de las diferentes fases programadas pretenden, en primer lugar, realizar un diagnóstico a nivel de inciso, de los cometidos y las funciones realizadas. En segundo lugar, buscan un Plan de Acción coherente con las funciones y con los objetivos programados (LEGs). De esta manera, se desarrollan mecanismos para planear políticas a largo plazo que abarquen desde el nivel más bajo (UE) hasta políticas sectoriales. En este sentido, los responsables de las UE y de los incisos se ven obligados a reflexionar acerca de su propio trabajo. Con una lógica conjunta, buscan reconocer las funciones y disfunciones de su propia UE, mediante la imposición de metas viables y la construcción de indicadores de GPR que den cuenta de lo actuado. Por lo tanto, no existe énfasis en el recorte del gasto y en el traspaso de funciones hacia la órbita no estatal como en la reforma anterior. Sino más bien, un intento de racionalizar la actividad estatal repensando las estructuras desde dentro, con una lógica integral.

Por otro lado, en lo que respecta a la gestión de RRHH es posible señalar diferencias mayores entre ambas reformas. En la primera, hubo un proceso de desvinculación de los funcionarios al sistema de carrera por medio de diferentes formas de contratación. Esto fomentó cierta incapacidad por implementar políticas públicas y darles seguimiento. Se generaron debilidades y falta de coordinación entre las diferentes reparticiones de la AC. Se dificultó la acción de gobierno debido a la duplicación de tareas y la dispersión de los gastos destinados a la provisión de servicios. A este respecto, entre las funciones declaradas excedentarias, los retiros incentivados, y los normales (sumado a la prohibición del ingreso a la función pública) hubo una reducción del 11% de la plantilla de 1999 con respecto a la de 1995 (Narbondo y Ramos, 2002: 26). Lo que significó una gran merma al sistema de RRHH de la AC; ésto favoreció la aparición de las diferentes formas de contratación que redundaron en desigualdades.

El proyecto SIRO, tal como es concebido por la reforma actual, constituye (al menos en su formulación) un intento de transformación de la carrera administrativa a través de la apuesta deliberada hacia su desarrollo. Se concibe al sistema de carrera como un instrumento de modernización de la gestión pública *per se*. Éste propone ordenar coherentemente las diferencias e injusticias salariales, moneda corriente en la AC, generadas y reproducidas por la anterior reforma.

En tal sentido, en la reforma anterior se intentó cambiar el sistema de carrera burocrático-weberiano. Se le interpusieron mecanismos flexibles de ingreso y ascensos a la carrera e introdujeron elementos propios del sector privado. Por ejemplo, la lógica gerencial en los escalafones superiores a través de la desconcentración de las funciones dirigentes en los cargos denominados de alta gerencia. Sin embargo, en los hechos, existen ciertas limitaciones a dichas prácticas. Más allá de las distorsiones al sistema que se implementaron bajo las denominadas *funciones contratadas* (y que actualmente se intentan eliminar), los mecanismos formales del sistema continúan siendo los tradicionales. Si bien en algunos casos se ven desfigurados por instrumentos

externos que contribuyen a reproducir el sistema confuso que rige en la actualidad, no hubo una transformación radical como se esperaba. En este sentido:

Las modificaciones son parciales y si bien introducen flexibilizaciones, como la eliminación de las limitaciones de grado para concursar, y elementos gerencialistas, como los cargos de alta gerencia o los incentivos por rendimiento, se mantiene el sistema normativo vigente en 1995, que se basa en los principios burocráticos-weberianos de carrera. (Narbondo y Ramos, 2002:28)

Asimismo, la actual reforma también propone modificaciones al sistema de carrera. La intención es brindarle mayor protagonismo ya que se lo concibe como la mejor manera de organizar los RRHH del Estado. A través de un sistema de capacitación constante, se busca profesionalizar a los funcionarios y revalorizar las funciones del servicio civil. Al mismo tiempo, se lo intenta dotar de mayor flexibilidad para las exigencias de los tiempos que corren. No obstante ello, es necesario indagar si la existencia de una mayor participación de los funcionarios se traduce directamente en una mayor capacidad de acción y de compromiso con la realización de las metas.

La reforma de la administración Sanguinetti creó las funciones de *alta gerencia*, éstas eran paralelas al sistema de carrera. Se podían designar funcionarios contratados en funciones de alta especialización que dependieran directamente del Director de la UE. Este tipo de vinculación es propia de la lógica privada y fue inspirada en los modelos empresariales tanto en los aspectos que tienen que ver con la contratación, como en la determinación de sus niveles salariales. Es un claro ejemplo de la concepción gerencialista que tenía el equipo de gobierno de aquel entonces.

Por otro lado, la actual reforma crea el *escalafón de conducción* con sus respectivos subescalafones; ofreciéndole mayor profesionalismo a la carrera, principalmente en los niveles superiores. Se parte del diagnóstico de que, como resultado del proceso anterior, la estructura jerárquica estaba comprimida en los niveles dirigentes. Además, existían relativamente pocas posibilidades de acceder a los escalafones superiores. Es por ello que se crea el escalafón de conducción y se abren las posibilidades de acceder a él a través de la movilidad horizontal. Este escalafón genera incentivos para la carrera administrativa, ya que existe la posibilidad de ascender a través de la profesionalización continua. De esta manera, se pretende dar una mayor movilidad al sistema abriendo las posibilidades de ascenso a los escalafones superiores, tratando de incorporar al sistema las anteriormente denominadas funciones de *alta gerencia* y permitiendo que los funcionarios accedan a los niveles superiores a través de los méritos profesionales.

Respecto a la lógica de control por resultados en la reforma anterior se apostó fuertemente a ello, se entendían necesarios los sistemas de medición de desempeño (ya sea de los funcionarios como de las UE propiamente dichas). Los jefes tenían cierta autonomía de gestión ya que se evaluaban los resultados y no la forma cómo se arribaba a ellos. También se establecieron premios por rendimiento, se distinguían los funcionarios más eficientes de cada inciso con un porcentaje de su sueldo nominal. Esta orientación hacia la GPR, es una de las características del NPM, en oposición a la *orientación por procedimientos* característica del paradigma tradicional.

En la actual reforma también es posible identificar la orientación hacia la GPR. Se intenta dotar a las organizaciones de un sistema y metodología propio, para esforzarse en lograr los resultados propuestos en el plan de acción estratégico. Guarda cierta coherencia entre los objetivos trazados para la organización y sus acciones.

Un resultado es un cambio cuantitativo o cualitativo que responde a una relación de causa-efecto. Lograr resultados presupone, entonces, que hay un plan de acción que define hacia donde se dirige la organización e identifica los objetivos que deben ser alcanzados. (Tobar, 2007:3)

En este punto se encuentran ciertas semejanzas con la anterior reforma, aunque hay matices importantes. En ambas se apuesta a la imposición del control por resultados y a la flexibilidad en la conducción jerárquica (incluso para la gestión de los recursos). Esto implica similitudes en cuanto a la concepción del control propiamente dicho, ya que en ambas se deja de lado la gestión por procedimientos para orientarse hacia los resultados. Sin embargo, la aplicación de dichos mecanismos es diferente, ya que la neutralidad técnica que se preconizaba en la reforma anterior, no es aceptada como válida por las autoridades actuales. Por el contrario, hay claros indicios de que las decisiones de conducción están fuertemente impregnadas de contenido político. La GPR implica para el gobierno actual no solamente una metodología de control y evaluación de los resultados, sino también una apuesta a la planificación estratégica en gestión pública, en función de criterios de flexibilidad y dinamismo. Los proyectos de reformulación de las estructuras organizativas con indicadores de gestión concretos, son un ejemplo de esta orientación en la reforma de la AC, ya que puntualiza los objetivos de cada institución y la manera de alcanzarlos en los plazos propuestos.

Otra de las características del NPM es la orientación hacia el usuario, consideran que su satisfacción es un indicador de eficiencia. El gobierno del Dr. Sanguinetti estaba claramente comprometido con esta racionalidad, concebía al usuario como cliente o consumidor del servicio e intentaba maximizar sus beneficios. Por su parte, la actual reforma orienta sus esfuerzos hacia la satisfacción del ciudadano, entendido éste en sus funciones cívicas y no como consumidor o cliente, para generar un mecanismo de transparencia.

### **III. D) Orientación teórica de la reforma**

Luego del contraste de objetivos entre las dos reformas es necesario centrarse en las diferencias de las concepciones teóricas por ellas promulgadas. Mientras la primera se orienta claramente hacia el paradigma del NPM con tendencias promercado; la reforma del gobierno del FA intenta conjugar al nuevo y al viejo paradigma de gestión pública, tomando los aspectos que consideran más beneficiosos de cada uno. Existe, en primer lugar, una intención deliberada de revalorizar el sistema de carrera burocrático-weberiano. En segundo, una apuesta a la institucionalidad del Estado como agente de desarrollo; en oposición a la implementación desmesurada de mecanismos promercado y de gerencia empresarial privada aplicados por la reforma anterior. A este respecto Humberto Ruocco explicitaba, en ocasión del Seminario *Transformación Democrática del Estado, Formación y Gestión Humana*, que:

Reformas puede haber muchas, y de diversos signos [y, en oposición a las reformas denominadas *promercado*, señalaba] Frente a esto la opción es construir un Estado eficiente en función de universalizar los derechos sociales y la calidad y cantidad de las prestaciones de los correspondientes servicios públicos y de asumir un rol activo en la promoción de un desarrollo sustentable y socialmente integrador cumpliendo funciones de regulación pero también de productor directo de bienes y servicios estratégicos. [...] Por ello debemos atender a este equilibrio entre las agencias que realizan funciones correspondientes a derechos sociales universalistas y las que cumplen funciones económicas y sociales estratégicas, para un desarrollo sustentable y socialmente integrador y que las empresas con lógica pura de mercado, no están en condiciones de asumir.

En el mismo sentido, el documento presentado por el Sr. Enrique Rubio ante el Poder Ejecutivo,<sup>44</sup> establece que la Transformación del Estado que plantea el gobierno *nada tiene que ver con las fracasadas reformas de signo neoliberal del pasado*. Luego de hacer un diagnóstico de la situación en la que se encuentran los diferentes órganos del Estado, plantea que la manera de implementar una reforma exitosa es conjugando el esfuerzo de trabajadores, técnicos y políticos. Pretende hacer partícipes no sólo a los funcionarios, objetos directos de la reforma, sino también a los ciudadanos, principales destinatarios de las políticas. En este sentido, hay una evocación directa a los funcionarios que buscan su complicidad y compromiso con su ejecución.

Existen entonces, dos características de la reforma del gobierno del FA que permiten señalar algunas coincidencias teóricas entre ésta y las diferentes corrientes descritas en el capítulo II. En primer lugar, la apuesta a la institucionalidad estatal y la fuerte valoración del Estado como promotor de desarrollo, nos da la pauta para descartar de lleno las opciones orientadas hacia el mercado, ya que la reforma apuesta a la revalorización del Estado y sus instituciones. El intento de dotar de mayor protagonismo a la ONSC en la Transformación del Estado es un ejemplo evidente en este sentido. Ello demuestra claramente la apuesta hacia la institucionalidad estatal como agente transformador, en oposición a los agentes no estatales que veíamos en otras opciones de reforma.

Desde la restauración democrática e incluso desde el período dictatorial, las funciones de la ONSC se vieron reducidas, en particular, a partir de la aplicación de la reforma anterior. Dicha Oficina es la encargada de llevar adelante la gestión de los RRHH del Estado de manera profesional y objetiva. La actual administración quiere reasignarle las competencias para las que fue creada. Para ello, el marco institucional donde se desarrolla la reforma debe tener como característica la adecuación a las normas. Por lo tanto, el gobierno le asigna mayor responsabilidad política mediante el programa de fortalecimiento de la ONSC y el nuevo marco normativo para el Servicio Civil.

Asimismo, se hace notoria la intención de transformar el sistema de carrera burocrático-jerárquico a través del reconocimiento de su capacidad para el correcto funcionamiento de la función pública, en el sentido que le otorga Narbondo y Ramos:

En efecto, más allá de todas las críticas que se le han hecho a esta forma de organización y conducción de los asuntos públicos, sus virtudes siguen estando centradas en su capacidad para proporcionar garantías de cohesión, imparcialidad y respeto a la ley, y sometimiento a los representantes políticos de la ciudadanía. (Narbondo y Ramos, 2001:146)

Esta revalorización de la carrera administrativa retoma algunos de los principios weberianos como objetivos últimos de la reforma. De hecho, se le otorga mayor importancia a la racionalidad burocrática-

<sup>44</sup> Publicado en *La República*, 16 de octubre de 2007.

weberiana como forma de organización de la AC. Un ejemplo de ello es la relación existente entre la expresa delimitación de las funciones que impone el SIRO, al determinar los cargos y las ocupaciones, y el principio de delimitación de las tareas de cada cargo. Otros de los principios comprendidos en el SIRO es la fijación salarial igualitaria, la aplicación de un sistema de concursos para ingreso y ascenso a la función pública; y los criterios de evaluación objetivos.

No obstante, hay algunos aspectos que no van del todo de la mano con los principios weberianos, entre ellos, el de la presupuestación de los cargos *contratados permanentes*; ya que se prevén ingresos de forma lateral al sistema de carrera.

Por otra parte, además del rol institucional que tienen la OPP y la ONSC en la formulación, implementación y evaluación de la reforma. El MEF y la CGN también contribuyen en la etapa de diagnóstico, fundamentalmente, en lo que tiene que ver con la asignación del gasto. Dichas instituciones son las encargadas de llevar a cabo la reforma con una marcada orientación política. Ésto se manifiesta en el cambio de autoridades de la OPP en marzo de 2007. El Presidente de la República señalaba que dicho cambio de autoridades intentaba *darle un perfil más político que técnico a la Reforma del Estado*:<sup>45</sup>

La decisión presidencial de cambiar la dirección de la OPP y poner al frente a un político como Enrique Rubio y un técnico, justamente experto en Reforma del Estado, como Conrado Ramos, mostró claramente que quería un cambio de rumbo y un énfasis esencialmente político en la reforma. (*La República*, 27/3/07)

La reforma actual tiene una orientación marcadamente política en oposición a la racionalidad técnica preconizada por la reforma anterior. Esta reorganización institucional de OPP, junto al nuevo papel que se le pretende dar a la ONSC, tiene como objetivo primordial la transformación de ambas organizaciones en enclaves desde dónde pensar el Estado de manera fundacional, brindando la posibilidad de planificar estratégicamente las políticas públicas.

Por otro lado, la reforma plantea algunas características que propias del modelo de redes. En primer lugar, la insistencia en el acercamiento a la ciudadanía en el discurso del gobierno es un ejemplo de la marcada retórica sobre la participación ciudadana y la democratización del Estado.

Lo nuevo de la política contemporánea de la izquierda es intentar mirar el Estado, los partidos y la política desde el ángulo del ciudadano. [...] hay que generar la ingeniería y el modo de vínculo entre la ciudadanía y el Estado que se cristalice y matrice como nueva realidad a largo plazo. (Rubio, *Primera Voz*, marzo 2007)

Aunque no se explicita formalmente cuáles son esos mecanismos de inclusión ciudadana, es interesante hacer el esfuerzo por identificar acciones que vayan en tal sentido. Por un lado, el gobierno electrónico juega un papel importante en el acercamiento del Estado a la ciudadanía, vincula a los usuarios con los resultados de la gestión y da un paso hacia el *accountability* vertical. Esto es posible gracias a la concreta definición de indicadores por parte de las UE en la ejecución de sus programas. De esa manera, los impactos son mensurables y tangibles en resultados; no sólo en la evaluación que hacen los propios jefes, sino también los ciudadanos como usuarios del servicio. Por otro lado, no hay un traspaso de funciones directamente hacia la sociedad civil, como sí es la intención deliberada de las reformas que se inscriben dentro del modelo de redes.

<sup>45</sup> *El Observador*, marzo 2007.

En segundo lugar, la promoción de mecanismos de participación de los funcionarios públicos en el proceso de aplicación de la reforma también es un elemento característico del modelo de redes:

[...] Si no hay participación e involucramiento de los funcionarios, los logros serán parciales y menores; de nada servirá transitar por los complejos procesos de reestructura y de modernización de sus procedimientos, si no se obtienen avances en la actitud de los seres humanos que mueven los engranajes. (Rubio, 2006:35)

Sin embargo, para poder inferir que la reforma tiene connotaciones de ese modelo, debe ser estudiada la efectiva participación de los funcionarios en sus procesos de aplicación y formulación. Estos mecanismos, en principio, no son tan evidentes.

Otro aspecto que podría representar alguna dificultad se refiere a que las disposiciones no sólo afectan a las instituciones sino también a las personas (con intereses propios y, sobretudo, con derechos adquiridos). La transformación de los RRHH del Estado ha significado un esfuerzo máximo en la formulación de soluciones a las diferentes situaciones existentes en la AC. Sin embargo, al proceso le resta demasiado por hacer. El mayor desafío para el futuro de la reforma está relacionado con el cómo se manejen los derechos de los funcionarios, los cargos que han de transformarse y las distintas situaciones jurídicas (o ajurídicas) en las que se encuentran los funcionarios.

En este sentido, la reacción de los funcionarios que se ven afectados por la reforma y su disposición (o no) a impulsar los cambios promovidos, tiene especial importancia para poder determinar el éxito en la aplicación de sus diferentes disposiciones. Las primeras evaluaciones hechas por un integrante del grupo de Transformación del Estado demuestran que existen algunas dificultades. Sin embargo, éstas no escapan a las previsiones que se tenían sobre la reacción de los funcionarios directamente implicados.<sup>46</sup> Sobretudo, en lo que respecta a la incertidumbre que se tiene acerca de la predisposición de los funcionarios a comprometerse con los cambios propuestos y a verlos como oportunos, legítimos o válidos. De acuerdo con las entrevistas realizadas, es posible identificar dos tipos de conductas por parte de los funcionarios:<sup>47</sup> en primer lugar, una relativa falta de conocimiento de las consecuencias de la reforma. Esto es, que el funcionario desconoce los procesos específicos que implica la reforma para su trabajo diario y, debido a ello, no considera importante su aplicación.<sup>48</sup>

Por otro lado, una segunda conducta detectada, es la de los funcionarios que consideran inútil el

<sup>46</sup> “La evaluación nuestra es muy buena. Te diría que hay la dosis de conflicto necesaria para indicarte que estás haciendo algo, porque si no hay ningún conflicto es que no tocaste nada. En las reestructuras, si no hay resistencia es que no estás haciendo nada, [...] pero muy manejable y con mucho apoyo político sobre todo, en todos los casos.”

“Hay los que piensan que, en realidad, la reforma viene a sacarles los lugares, hay para los que los sistemas de información los deja sin tarea. Hay de los que comprenden que les simplifica y dignifica la tarea, y hay los que incluso comprenden que mejora esto de la generación de valor público.[...] En definitiva, lo que a nosotros nos importa, es que el proceso va. [...] no caracterizaría el proceso ni como una madeguilla de acuerdos y consensos, ni como conflictivo. Está ahí, en el péndulo.” Fragmento entrevista realizada a miembro equipo de OPP.

<sup>47</sup> Si bien la cantidad de entrevistas realizadas a funcionarios no saturó el campo de investigación, es posible identificar ciertas conductas a tener en cuenta en futuras investigaciones que ameriten el análisis de los funcionarios públicos como actores protagonistas de la reforma.

<sup>48</sup> “La resistencia al cambio existe y punto, hay que manejarla. Cuanto mejor la manejes, más fácil va a ser. Si vos venís y te plantas, yo quiero esto y nada más, y la otra parte te dice que yo no la quiero y nada más, es una guerra. Pero si te vas metiendo de a poquito, y la otra parte va viendo que no es tan terrible lo que proponés. Va a ser menos traumático para todo el mundo. Yo sentí a alguien cuando se firmaba el convenio de los SI, totalmente opuesta al convenio: “*parece que nos fueran a intervenir*”. Y fue porque no conocía algunos términos, y yo dije “*que raro*”, porque no es nada del otro mundo lo que dice el convenio. Y era falta de información nada más.” Fragmento de entrevista con funcionario del MRREE.

proceso de reforma. Entienden que no cambiará ninguna de las disfuncionalidades existentes en el Estado, ya que el gobierno no cuenta con los consensos y los tiempos suficientes para condensar los cambios en la estructura estatal. Consideran que la reforma es *una más* de las tantas implementadas en los últimos gobiernos.<sup>49</sup>

Finalmente, es posible que tanto este tipo de conductas reticentes a la aplicación de la reforma, como las dificultades de coordinación entre las agencias encargadas de su implementación, señaladas más arriba; puedan originar problemas de ejecución relevantes para su relativo éxito o fracaso. Sin embargo, para poder hacer una conclusión contundente al respecto es necesario, en primer lugar, que la reforma sea aplicada en su totalidad; y , en segundo, que sea posible realizar una evaluación cabal de sus impactos.

---

<sup>49</sup> “Viste ese dicho de que cada maestrillo con su librillo, a mi me parece que la Administración en el Uruguay se maneja un poco así. Me parece que eso va a depender mucho de lo que pueda pasar en 2009 o en el 2014. Es una más...”

## CONCLUSIONES:

---

Inicialmente este trabajo se planteaba la necesidad de conocer los aspectos concretos de la reforma de la AC, con el fin de saber a qué se hace referencia cuando se habla de la reforma administrativa. Para ello, fue de utilidad la discriminación en los tres pilares: la modernización de la gestión, las reestructuras organizativas y transformación de los RRHH. Estos tres aspectos son la base de la reforma de la AC, ya que determinan claramente su orientación. Por ello es importante detenerse en los principales objetivos que buscan promover cada uno de ellos.

En cuanto a la modernización de la gestión, es de destacar la importancia de la introducción de los SI, con capacidad de generar los insumos para la planificación estratégica de las políticas públicas. Así como también, la generación de indicadores de GPR. A medida que estos procesos comiencen a ser implementados en toda la AC, y puedan ser evaluados con propiedad, se podrá concluir si realmente van de la mano con los objetivos trazados por el grupo de Transformación Democrática. En principio, son dos aspectos que contribuirán a la construcción de un Estado más moderno, intentando cambiar su imagen de maquinaria pesada y exhausta.

El segundo de los procesos, las reestructuras organizativas, va de la mano con el anterior. Tiene la tarea específica de repensar la estructura estatal con una lógica funcional e inteligente. Determina los objetivos de las distintas UE y la forma de alcanzarlos en los plazos establecidos. Sobre la base de la planificación estratégica de las diferentes UE y la adecuación de sus metas al programa de gobierno, se pretende alcanzar los objetivos de gestión sin duplicación de tareas dentro de las diferentes organizaciones estatales.

Por otro lado, el tercero de esos procesos coloca en la agenda al Sistema de Carrera administrativa y lo concibe como la mejor manera de organización de los RRHH. A través de los concursos, ascensos e ingresos, se intenta una adecuación del sistema a los tiempos que corren. La aplicación del SIRO como sistema de relevamiento y definición de las diferentes ocupaciones tiene como corolario, la regulación de las diferentes situaciones jurídicas existentes en el sistema estatal; su reordenamiento jerárquico en función de diferentes grados, escalafones y subescalafones; así como también de las respectivas retribuciones. El SIRO aspira a la organización de las dichas ocupaciones y retribuciones de manera coherente e igualitaria para toda la AC. De haber efectivamente una aplicación exitosa del SIRO, tal como ha sido diseñado, se estarían creando las condiciones para que exista una política coherente de RRHH en la AC. Esto requiere al menos dos aspectos conjugados. Por un lado, la existencia de un sistema de carrera basado en la meritocracia y en la profesionalización y, por otro, que la ONSC tenga capacidad jurídica e institucional de reglamentar, evaluar y coordinar dicha política de RRHH.

A pesar de los objetivos trazados y de las expectativas de consecución y considerando el estado actual de ejecución de la reforma, es prematuro hacer evaluaciones al respecto. Si bien algunos procesos ya están en marcha, es imposible evaluar su aplicación fundamentalmente por dos motivos: los productos ejecutados son

parte de procesos más complejos que aún no están finalizados (como la reestructura de los ministerios) o la etapa de implementación de algunos productos aún no comenzado (en el caso de los nueve ministerios que no entran dentro de los convenios). Además, en los ministerios en que la reforma comenzó a ejecutarse, se formularon productos específicos que aún no están en condiciones de ser evaluados (y que este trabajo no pretende evaluar independientemente, puesto que dependen pura y exclusivamente de los LEGs de cada ministerio). Por otra parte, la reforma de la AC es un proceso, y como tal, es probable que todas las evaluaciones adolezcan de limitaciones, por el solo hecho de haber sido enunciadas sobre la marcha. A pesar de estas limitaciones, es posible (e incluso deseable) hacer algunas puntualizaciones con respecto a la aplicación de la reforma, de utilidad para el objetivo último de entenderla.

En primer lugar, es necesario cuestionarse si la reforma planteada por el gobierno del FA genera efectivamente una transformación de la estructura estatal. Si intrínsecamente ésta contiene las condiciones necesarias para repensar de manera fundacional al Estado, o por el contrario, es un intento más de “emparchar” las disfuncionalidades que este ha adolecido a lo largo del tiempo. Para ello, se debe caracterizar la reforma, más allá de la retórica gubernamental, evaluando cuáles son sus principales atributos. Existen algunos conceptos que se imponen de manera transversal a los tres procesos en los que se estructura la reforma y que el gobierno ha hecho hincapié repetidamente: el primero de ellos es el de transparencia (y sus consecuencias para el ciudadano), otro es la planificación estratégica, el tercero es el fortalecimiento institucional y, por último, el de flexibilidad o adaptación a las circunstancias.

Una vez que esté en marcha todo el proceso es necesario reflexionar acerca de las características que tiene esta reforma en función de los cuatro conceptos antedichos. Evaluar si efectivamente hay una mayor transparencia en la gestión, en relación a los demás gobiernos. Qué impactos tienen los programas de generalización del acceso a la información y acercamiento al ciudadano; si consecuentemente estos garantizan la transparencia tanto en la ejecución como en la posteriores instancias de evaluación y rendición de cuentas.

Por otro lado, sería importante evaluar el impacto real que tienen los SI como generadores de insumos para el diseño de políticas. Si permiten su rediseño a medida que las condiciones iniciales se transforman, dejando atrás la rigidez y la falta de información a la hora de planificar las políticas. De ser así, estarán dadas las condiciones para que la planificación estratégica a largo plazo sea viable.

Estos aspectos conjugados, implican una determinada concepción de la AC como institución y de la carrera administrativa como instrumento de organización de aquella. El Servicio Civil se nutre de protagonismo, a través de su profesionalización, los ingresos y ascensos se regulan por méritos profesionales y buscan generar mecanismos de transparencia en la gestión de RRHH. Sin embargo, la maximización de los resultados depende de la capacidad real de ordenar y transformar dicho sistema, ya que (como se ha señalado) existen diversos problemas que se arrastran de gobiernos anteriores y que desvirtúan a la función pública, haciéndola menos eficiente en sus funciones de gestor de RRHH del subsistema administrativo del Estado. Desde una primer aproximación al tema, el SIRO, con su movilidad (horizontal y vertical) sería un buen ejemplo de la adecuación

de los RRHH a las exigencias actuales de gobierno. Las medidas tomadas en el sistema de retribuciones contribuyen a la transparencia en la función pública, ya que generan igualdad en las retribuciones y las ordenan en conceptos idénticos a toda la AC.

Los objetivos de la Reforma, más allá de estar o no acertados, son planteados con cierta profesionalización y racionalidad técnica (al menos en su diseño); a pesar de que las decisiones últimas son, en definitiva, políticas. Las disposiciones que conforman la reforma de la AC resumen la concepción del Estado que tiene el gobierno. Es decir, sus concepciones en materia de política de RRHH, de gestión y organización estatal. Es por ello que, comprender la transformación de la AC es fundamental para determinar la concepción del FA en cuanto a conducción estatal. En resumen, hay una clara orientación reflexiva en la reestructuración de los organismos del Estado, se evalúa cada actividad desarrollada en lo que respecta a la planificación estratégica, la orientación hacia el logro de determinados objetivos y la forma de organización del Estado.

Relacionado al último objetivo planteado en este trabajo, es interesante identificar cuáles han sido las líneas de larga duración que marcan los dos procesos de reforma a los cuales la AC ha estado expuesta en los últimos años. Existieron básicamente dos orientaciones diferentes: la propulsada por la reforma del gobierno del Dr. Sanguinetti y la que impulsa el gobierno del Dr. Vázquez. Ambas tienen aspectos en común a resaltar, la orientación hacia los resultados más que a los procedimientos, el énfasis en la modernización de la gestión y las reestructuras organizativas.

Sin embargo, hay diferencias sustanciales en las propuestas: su concepción del rol del Estado es diferente. Mientras que la reforma del gobierno actual apuesta a la institucionalidad estatal, fortaleciéndolo en sus funciones básicas y reformulando su capacidad de acción como prestador de servicios y funciones no tradicionales. La reforma de la administración del Dr. Sanguinetti consideró reducir el tamaño del Estado y aumentar la eficiencia a través del traspaso de funciones hacia la órbita privada.

Asimismo, existen diferencias en lo que tiene que ver con la gestión de RRHH y la concepción de la carrera administrativa. La primera reforma intentó reducir el tamaño de la plantilla de funcionarios; cambiar los mecanismos de evaluación, retiro e ingreso. Además, introdujo prácticas gerenciales privadas en la conducción de las diferentes UE y en los mecanismos de provisión de algunos servicios. Por otro lado, la reforma actual pretende reordenar el sistema de RRHH estatales, intenta terminar con los contratos que generan inequidades salariales y jurisdiccionales, al menos en la formulación del programa. Buscan generar orden en la gestión de RRHH, apuesta al sistema de carrera (profesional y eficiente) por sobre cualquier forma de conducción de la función pública.

En suma, los puntos considerados comunes a ambas reformas no necesariamente deben ser apreciados como aspectos teóricos comunes, sino como características de larga duración en la AC y problemas sin resolver. Que se constituyen como problemas estructurales, más allá de las disposiciones para solucionarlos de políticas particulares.

Por otro lado, existen algunas cuestiones pendientes que motivan continuar con la investigación. Es importante proseguir con el análisis de los actores implicados, con el fin de evaluar si efectivamente la reforma constituye un transformación radical de la AC. La falta de coordinación entre OPP y ONSC, ¿se debe a que tienen metodologías de trabajo diferentes? ¿O por el contrario es porque no tienen la capacidad de cooperar para que los resultados sean más visibles? Es probable que exista algo de ambas cosas, pero lo más importante para que la aplicación de la reforma sea exitosa, es la convicción por parte de los equipos encargados de su diseño e implementación, de que las medidas propuestas son las correctas y de que es necesaria su aplicación.

Asimismo, otra de las cuestiones que quedan pendientes de análisis es la posible participación de los funcionarios en el diseño de la reforma. En tanto actores principales, los funcionarios tienen poder de veto en su aplicación; sin embargo, el gobierno plantea la posibilidad de que éstos participen, además, como diseñadores, que aporten sus propias experiencias y tomen parte en las decisiones. Es necesario entonces, evaluar cuáles son los mecanismos por los cuales se prevé dicha participación, si efectivamente se da la cooperación por parte de los funcionarios, y si esa participación se constituye como un mecanismo válido para formular sus demandas en tanto colectivo.

Para concluir, es necesario señalar que existe cierto consenso entre los distintos actores acerca de la necesidad de reformas que tiene el Estado. Sin embargo, a pesar de ese consenso en torno a las reformas estructurales, se observan ciertas limitaciones a su aplicación que denotan escasez de deliberación sobre qué implicancias tendrían esas reformas y la manera en que estas se llevaran a cabo. Las cuestiones pendientes a las que se hacía referencia antes son ejemplos de ello; en particular, la falta de coordinación entre las agencias encargadas de la implementación y los funcionarios de la AC, podría traducirse en un límite para la exitosa concreción de la reforma.

---

**GLOSARIO:**

---

- AC** Administración Central
- AFE** Administración de Ferrocarriles del Estado
- AGESIC** Agencia para el desarrollo del Gobierno Electrónico y Sistemas de Información y Comunicación
- ANCEL** Administración Nacional de telefonía Celular
- ANP** Administración Nacional de Puertos
- ANTEL** Administración Nacional de Telefonía
- APT** Administración Pública Tradicional
- BID** Banco Interamericano de Desarrollo
- BPS** Banco de Previsión Social
- CAC** Centros de Atención al Ciudadano
- CEPRE** Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado
- CGN** Contaduría General de la Nación
- COFE** Confederación de Obreros y Funcionarios del Estado
- DGI** Dirección General de Impositiva
- EBK** Estado de Bienestar Keynesiano
- ENA** Escuela Nacional de Administración de Francia
- FA** Frente Amplio
- FODA** Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
- GPR** Gestión Por Resultados
- IMM** Intendencia Municipal de Montevideo
- LEG** Lineamiento Estratégico de Gobierno
- MI** Ministerio del Interior
- MEC** Ministerio de Educación y Cultura
- MEF** Ministerio de Economía y Finanzas
- MRREE** Ministerio de Relaciones Exteriores
- MTSS** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- MVOTMA** Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- NPM** New Public Management
- ONSC** Oficina Nacional de Servicio Civil
- OPP** Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- PEG-SEV** Programa de Ejecución del Gasto – Sistema de Evaluación
- PRODEV** Programa de Evaluación
- RRHH** Recursos Humanos
- SCOT** Sistema de Condiciones Objetivas de Trabajo
- SGH** Sistema de Gestión de Humana

**SGS** Sistema de Gestión de Salud

**SI** Sistemas de Información

**SICE** Sistema de Compras del Estado

**SIIF** Sistema Integrado de Información Financiera

**SINCO** Sistema de Información de Cargos de Conducción y Ocupaciones

**SIRO** Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones

**SISI** Sistema Información para Seguimiento de Inversiones

**SNIP** Sistema Nacional de Inversión Pública

**SR** Sistema de Retribuciones

**TIC** Tecnología de Información y Comunicación

**TRHES** Transformación de los Recursos Humanos del Estado

**UdelaR** Universidad de la República

**UE** Unidades Ejecutoras

**URSEA** Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua

**URSEC** Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones

**BIBLIOGRAFIA:**

- Arellano Gault, David (2007): “Una cuestión de confianza. Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina” en *Revista Nueva Sociedad* n° 210.
- Banco Mundial (1997): *El Estado en un Mundo en Transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996): “De la Administración Pública Burocrática a la Gerencial” en *Revista do Serviço Público* n° 47, Rio de Janeiro.
- y Cunill Grau, Nuria (1999): “Entre o Estado e o Mercado: O Público Não-Estatal” em Bresser Pereira, L. C. y Cunill Grau, N. (orgs.): *O Público Não Estatal na reforma do Estado*. Editora FGV, Rio de Janeiro.
- (2001): “New Public Management Reform: Now in the Latin América Agenda, and Yet...” en *Revista Internacional de Estudos Políticos (RIEP)*. UERJ, Rio de Janeiro.
- (2004): “Instituições, bom Estado, e reforma da Gestão Pública” en Biderman, C. y Arvate, P. (orgs.): *Economia do Setor Público do Brasil*. Campus Elsevier, São Paulo.
- Cunill Grau, Nuria (1995): “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 4, Caracas.
- (1999): “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?” en *Nueva Sociedad* n° 160, Caracas.
- (2000): “Responsabilización por el control social” en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Consejo Científico del CLAD, Caracas.
- Constitución Uruguay de 1967 (2003): Corregida y actualizada al cuidado de Alberto Pérez Pérez. FCU, Montevideo.
- Echagüe, M. y Nisivoccia, G.(2006): “La incorporación de la gestión humana a las estructuras de la Administración Central” en *Revista Transformación Estado y Democracia*. ONSC, Montevideo.
- Faroppa, C. (2006): “Nuevas modalidades de formación para Directivos Públicos en el marco de la transformación del Estado” en *Revista Transformación Estado y Democracia*. ONSC, Montevideo.
- Filgueira, Fernando; Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (2002): “La economía política de la reforma de la Administración Pública y los Servicios Civiles de Carrera: la experiencia de Uruguay en los años ‘90”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Portugal.
- Fleury, Sonia (1999): “ Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?” en *Nueva Sociedad* n° 160, Caracas.
- Francioni, M. y Poggiese, H.(1993): “Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la Sociedad”, ponencia presentada en *Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: El rediseño del Perfil del Estado para el desarrollo socio-económico y el cambio*, Toluca.
- Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2009 (2003) Aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, Montevideo.
- Heeks, Richard (1998): “Information Systems and Public Sector Accountability” en *Information Systems for Public Sector Management*, Working Paper Series, n° 1.
- Hood, C.(1991): “A public management for all seasons?” en *Revista Public Administration*, n° 69 The Royal Institute of Public Administration.
- Cepre (2004): *Remuneraciones y Recursos Humanos en la Administración Central*, Informe de Coyuntura año 2003.

- Kearns, Kevin (1996): *Managing for Accountability*. San Francisco, Jossey Bass Publishers.
- Lescano, Hector (2006): “Reforma del Estado, cruce de caminos y responsabilidades compartidas” en Revista *Transformación Estado y Democracia* n° 32, ONSC.
- Mancebo, M., Narbondo, P., Ramos, C. (comps.) (2002): *Uruguay. La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Ediciones Banda Oriental, Montevideo.
- Mayntz, Renate (1985): *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial, Madrid.
- Moreira, C.(2001): “La reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia” en Calame, P. y Talmant, A.: *Con el Estado en el Corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Ediciones Trilce, Montevideo.
- Narbondo, P. y Ramos, C.(2001): “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción” en Calame, P. y Talmant, A.: *Con el Estado en el Corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Ediciones Trilce, Montevideo.
- (2003): “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado?” en Ramos, C. (ed.) *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la nueva gestión pública*. Ediciones Banda Oriental, Montevideo.
- OECD (1995): *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*. PUMA/OECD, Paris.
- Olsen, Johan (2004): *Maybe is time to rediscover bureaucracy*. Trabajo presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid.
- Oszlak, Oscar (1997): “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” en Revista *Reforma y Democracia* n° 9. CLAD, Caracas.
- (1999): “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado” en *Nueva Sociedad* n° 160, Caracas.
- Panizza, Francisco (2002): “Discurso e Instituciones en la Reforma de la Administración Pública Uruguaya” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n°13. Ediciones Banda Oriental, Montevideo.
- Payne, Mark y Losada, Carlos (1999): *Institutions and development in Latin America: an approach toward quantitatively describing institutional capacity in the region*. División de Estado y Sociedad Civil, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- Peters, Guy (1999): *La política de la burocracia, nuevas lecturas de política y gobierno*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México.
- (2003 a): “Modelos de reforma del Estado y las reformas después de las reformas” en Ramos, C. (ed.): *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la nueva gestión pública*. Ediciones Banda Oriental, Montevideo.
- (2003 b): *El nuevo institucionalismo*. Teoría Institucional en ciencia Política, Gedisa editorial.
- Prats, Joan (1999): “Reforma del Estado y cooperación para la redoma del Estado en América Latina” en *Nueva Sociedad* n° 160, Caracas.
- Proyecto SIRO Equipo Consultor (2007): “El SIRO una respuesta nueva a un viejo problema: Los trabajos, los trabajadores y las retribuciones” en Revista *Transformación, Estado y Democracia*. ONSC n° 33, Montevideo.
- Ramos, Conrado (2002): *Tesis de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de J.W. Goethe*, Frankfurt (s/e).
- (ed.) (2003): *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la nueva gestión pública*. Ediciones Banda Oriental, Montevideo.
- (2005): *Principales deficiencias de los mecanismos de “carrera administrativa” y lineamientos*

*de reforma para la misma.* Consultoría realizada para el CEPRE, Montevideo.

Romzek, Barbra (1996): “Enhancing Accountability” en Perry, J. (ed.): *Handbook of Public Administration*. Jossey Bass, San Francisco.

-----; Klingner, D. y Nalbandian, J. (2002): “Política Administración y Mercados: el conflicto entre expectativas y ámbitos de responsabilidad” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n° 24, Caracas.

Rubio, Enrique (2006): “Una reforma estatal de signo progresista”, revista *Transformación Estado y Democracia* n° 32. ONSC, Montevideo.

Seminario Regional sobre Experiencias de Reformas del Servicio Civil (2007) en *Revista Transformación Estado y Democracia* ONSC, n° 34. MRREE, Montevideo.

Surel, Yves (2006): “Relaciones entre la Política y las Políticas Públicas” en Lanzaro, J. y Franco, R. (coord.) *Política y Políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

Tobar, Federico (2007): “¿Qué es Gestión por Resultados en la Administración Pública?”, Talleres de información y evaluación estratégica por incorporar gestión por resultados en el Estado Uruguayo, Documento OPP.

Weber, Max (s/a -1917-): “Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada” en *Escritos Políticos* ed. Joaquín Abellán. Alianza Editorial, Madrid.

----- (-1922- 1944) *Economía y Sociedad Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, México.

Zurbriggen, Cristina (2007): “La ‘Falacia tecnocrática’ y la Reforma del Estado. A diez años del Informe del Banco Mundial” en *Revista Nueva Sociedad* n° 210.

## DATOS SECUNDARIOS:

---

- Decreto de creación del Comité Interministerial, 20 de febrero de 2006
- *El Observador*, 23 de marzo de 2007.
- Entrevista realizada por Sonia Breccia al Cr. Daniel Mesa, Subdirector de la OPP. AM Libre, programa *Primera Voz*. 15 de noviembre de 2005.
- Entrevista realizada por Sonia Breccia al Prof. Enrique Rubio, Director de OPP. AM Libre, programa *Primera Voz*. marzo de 2007.
- Entrevista realizada por SEPREDI, Presidencia de la República, al Prof. Enrique Rubio, Director de OPP. 9 de julio de 2007.
- Entrevista realizada por José Irazábal al Sr. Humberto Ruocco, Subdirector de ONSC. Programa *En perspectiva*, El Espectador. 15 de enero de 2008.
- Entrevista realizada por Joel Rosenberg al Sr. Conrado Ramos, Subdirector de OPP. Programa *No Toquen Nada*, Oceano FM. 17 de junio de 2008.
- *Guía para la formulación de proyectos de reestructura organizativa*, ONSC-OPP.
- Ley nº 16.735 de Presupuesto Nacional para el período 1995-1999.
- Ley nº 17.930 de Presupuesto Nacional para el período 2005-2009.
- Ley nº 18.046 de Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal para el ejercicio 2005.
- Ley nº 18.172 de Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal para el ejercicio 2006.
- *La República* 27 de marzo de 2007.
- *La República* 16 de octubre de 2007.
- *La República* 22 de octubre de 2007.
- Manual de Usuario de SINCO versión 3.0. ONSC, TRHES.
- Memoria Anual de ONSC 2006.
- Presentación en Powerpoint: “Taller Lanzamiento de Proyectos efectividad del desarrollo y gestión presupuestaria para resultados”; PRODEV el caso Uruguay en el marco de la planificación estratégica. Equipo contraparte del MEF-OPP. BID, 26 de octubre Montevideo.
- Presentación en Powerpoint “La transformación democrática del Estado”. Grupo Coordinador de la Reforma del Estado. Conrado Ramos, Presidencia de la República.
- Presentación en Powerpoint “La transformación democrática del Estado. Las claves de un Estado Eficaz, Eficiente, Inteligente y Cercano. Fernando Filgueira, OPP.
- Presentación en Powerpoint “Planificación estratégica e indicadores en el contexto de la gestión por resultados” Marianela Armijo, Consultoría CEPAL.

## APÉNDICE:

### I. Composición de la Administración Central

Inciso	Unidades Ejecutoras
2 - Presidencia de la República	2.1 - Servicios de Apoyo a la Presidencia de la República
	2.3 - Casa Militar
	2.4 - Oficina de Planeamiento y Presupuesto
	2.5 - Dirección de Proyectos de Desarrollo
	2.6 - Unidad Reguladora de Serv. de Energía y Agua-URSEA
	2.7 - Instituto Nacional de Estadística
	2.8 - Oficina Nacional del Servicio Civil
	2.9 - Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones-URSEC
3 - Ministerio de Defensa Nacional *	
4 - Ministerio del Interior *	
5 - Ministerio de Economía y Finanzas *	
6 - Ministerio de Relaciones Exteriores *	
7 - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca *	
8 - Ministerio de Industria, Energía y Minería *	
9 - Ministerio de Turismo y Deporte *	
10 - Ministerio de Transporte y Obras Públicas *	
11 - Ministerio de Educación y Cultura *	
12 - Ministerio de Salud Pública *	
13 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social *	
14 - Ministerio. de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente *	
15 - Ministerio de Desarrollo Social *	

(\*) Y sus respectivas Unidades Ejecutoras

Fuente: Elaboración propia en base a material de OPP.

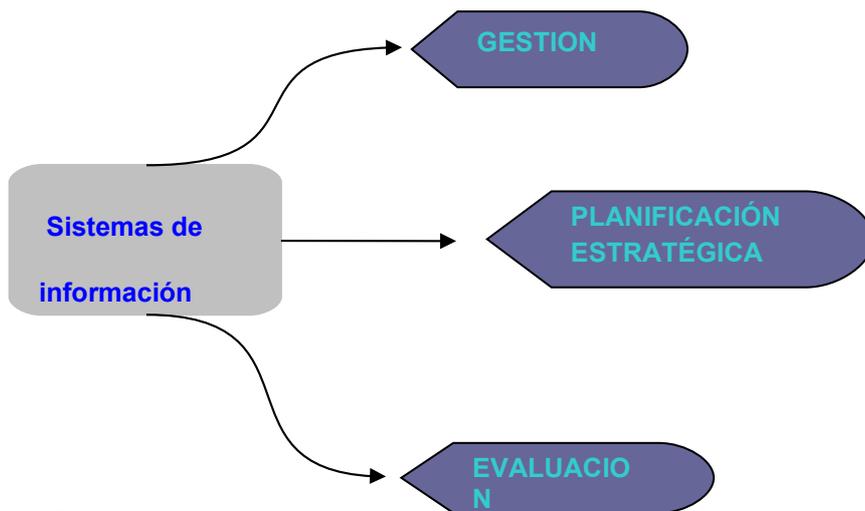
### II. Resumen de los tres pilares de la reforma:

Modernización de la gestión	Reestructuras Organizativas	TRHES
SI de gestión, planificación y evaluación	SGH	SINCO
GPR	Formulación de proyectos	SGH
Acercamiento al ciudadano	Planificación institucional	SIRO
Canales de información	Autonomía de gestión LEGS	Fortalecimiento ONSC
Gobierno electrónico	Salud ocupacional	Capacitación profesional
SINCO		Maestría
SGH		

Fuente: Elaboración propia

### III. Diagrama de Sistemas de Información

Flujos de información y diferentes funciones



**IV. Denominación de la Estructura Escalonaria**

Escalafón	Denominación
A	Técnico Profesional
B	Técnico Profesional
C	Administrativo
D	Especializado
E	Oficios
F	Servicios Auxiliares
G	Docente Universitario
H	Docente ANEP
J	Docente (otros organismos)
K	Militar
L	Policial
M	Servicios Exteriores
N	Judicatura
P	Político
Q	Particular Confianza
R	Residual
S	Penitenciario
Y	Otros

Fuente: Art. 76 al 92 del decreto nº 200/997 del 18 de junio de 1997. Versión actualizada al 18/10/2002.

**V. Nueva denominación de la estructura escalafonaria**

Escalafón	Grado Mínimo	Grado Máximo
OP (operativo)	1	9
AD (administrativo)	2	9
EP (especialista profesional)	3	12
CE (cultural educativo)	8	14
PC (profesional y científico)	10	16
CO (conducción)	9	20

Fuente: Ley n° 18.172 Rendición de Cuentas del ejercicio 2006.

SUBESCALAFÓN	FRANJA	NIVEL	GRADO MÍNIMO	NIVEL	GRADO MÁXIMO
OP 1			1		3
OP 2			2		6
OP 3			3		7
OP 4			5		9
AD 1			2		4
AD 2			3		7
AD 3			5		9
EP 1			3		7
EP 2			5		9
EP 3			8		12
CE 1			8		12
CE 2			10		14
PC 1			10		14
PC 2			12		16
CO 1	CO1 A	II	9	I	10
	CO1 B	II	10	I	11
	CO1C	II	11	I	12
CO 2	CO2 A	II	13	I	14
	CO2 B	II	14	I	15
	CO2 C	II	15	I	16
CO 3	CO3 A	II	17	I	18

Fuente: Ley n° 18.172 Rendición de Cuentas del ejercicio 2006.

## VI. Artículos de la Ley n° 16.736 derogados por la Ley n° 17.930

**Artículo 703.-** Créase, en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), con el cometido de implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto. (Sustituido)

**Artículo 704.-** El Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado estará integrado por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que lo presidirá, el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, quienes podrán hacerse representar por funcionarios de su dependencia.

**Artículo 705.-** El Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado tendrá una Secretaría Ejecutiva, que estará a cargo del Presidente de la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado. Contará con el apoyo de la misma, que actuará como cuerpo consultivo y a la que éste convocará para recabar su opinión o solicitar la colaboración de sus integrantes en la instrumentación de la reforma del Estado.

**Artículo 706.-** El Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado tendrá los siguientes cometidos:

- A) Dictaminar sobre los proyectos de estructuras organizativas que presenten los Incisos sobre sus unidades ejecutoras.

- B) Promover el reordenamiento de las estructuras organizativas tendiendo al fortalecimiento de los cometidos sustanciales de cada Inciso en el marco de la reforma del Estado.
- C) Elaborar y realizar el seguimiento de las medidas de racionalización y modernización administrativa que se habilitan por la presente ley, que resulten necesarias para la adecuada instrumentación de estrategias de reforma del Estado.
- D) Realizar el seguimiento de las medidas de reinserción laboral, de mejora de los sistemas de personal, así como de racionalización del espacio físico previstos por la presente ley. (derogado únicamente este literal)

## VII. Artículos de la Ley n° 17.930 relevantes para el análisis:

**ARTICULO 6°.-** Antes del 31 de marzo de cada año, los Incisos de la Administración Central podrán presentar al Poder Ejecutivo, proyectos de reformulación de sus estructuras organizativas, previo asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Las propuestas podrán contener supresión, transformación, fusión y creación de nuevas unidades, así como modificación de sus denominaciones.

Las estructuras de puestos de trabajo de cada Unidad Ejecutora deberán adecuarse a los requerimientos de las respectivas estructuras organizativas, y a un sistema integrado ocupacional, una vez que sea definido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la presente ley. Los proyectos deberán contar con el dictamen favorable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la Oficina Nacional del Servicio Civil y de la Contaduría General de la Nación, en el ámbito de sus respectivas competencias. Su aprobación, por parte del Poder Ejecutivo, determinará que sean incluidos en las siguientes instancias presupuestales.

Anualmente se evaluarán las estructuras existentes, y podrán proponerse ajustes siempre que se funden en el logro de objetivos y metas emergentes de un compromiso de gestión de cada Unidad Ejecutora, de conformidad con las pautas que determinará el Poder Ejecutivo.

Extiéndese la facultad otorgada por la presente disposición a todos los órganos y organismos del Presupuesto Nacional, los que actuarán, en lo pertinente, dentro del marco establecido por esta ley.

En ningún caso la reformulación de las estructuras administrativas, de cargos y contratos o de puestos de trabajo, así como la transformación, supresión, fusión o creación de unidades ejecutoras, podrán lesionar los derechos de los funcionarios o su carrera administrativa.

**ARTÍCULO 36.-** Las unidades ejecutoras de los Incisos de la Administración Central que generen economías en la ejecución de los créditos asignados para gastos de funcionamiento, incluidos suministros, en las financiaciones Rentas Generales y Recursos con Afectación Especial, podrán disponer en el Ejercicio siguiente de hasta el 100% (cien por ciento) de las mismas para reforzar sus créditos de inversión, de acuerdo con lo que determine el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros. A estos efectos y antes del 31 de marzo de cada Ejercicio, el jerarca del Inciso respectivo deberá justificar ante el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que las economías se obtuvieron habiendo dado cumplimiento a las metas estratégicas establecidas en los Lineamientos Estratégicos de Gobierno para ese programa

## VIII. Decretos relevantes para el análisis:

**Decreto de creación del comité interministerial, 20 de Febrero del 2006. (Fragmento)**

**Artículo 1°.-** Créase un Grupo de Trabajo integrado por los Directores Generales de los Incisos de la Administración Central, que funcionará en la órbita de la Oficina Nacional del Servicio Civil bajo la forma de "Comité Interministerial" y tendrá por misión asegurar la efectiva ejecución de las políticas y decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo en el marco de la transformación del Estado y la Administración Pública.

El mismo será convocado ordinariamente según las pautas acordadas por la Secretaría de la Presidencia de la República y actuará bajo la supervisión de ésta. Integrarán además el "Comité" referido quienes indique la Secretaría de la Presidencia de la República, en función de la agenda de trabajo a tratar.

**Artículo 2°.-** El Comité Interministerial será coordinado por la Oficina Nacional del Servicio Civil y tendrá las siguientes tareas:

- a) seguir las directivas que en materia de transformación del Estado imparta la Presidencia de la República;
- b) acordar una agenda de asuntos ordenados y programados para su tratamiento en forma sistemática, con el fin de articular las propuestas y proyectos que deban ser considerados oportunamente por el Poder Ejecutivo, en el ámbito específico de esta decisión, dando cuenta a la Secretaría de la Presidencia de la República inmediatamente luego de su instalación;
- c) aconsejar la emisión de informes e instructivos técnicos para facilitar la ejecución de las decisiones emanadas del Poder Ejecutivo en el proceso de transformación del Estado y la Administración Pública;
- d) proponer la definición de criterios comunes en la aplicación de tecnología e instrumentos de gestión, tendientes a la modernización del funcionamiento de la Administración Pública;
- e) proponer las pautas para la preparación del anteproyecto del marco jurídico respectivo;
- f) establecer los criterios de trabajo de los grupos técnicos que en cada Inciso o Unidad Ejecutora se formen, para la aplicación de los nuevos modelos de gestión, que resulten vigentes;
- g) apoyar de manera activa las diferentes instancias de negociación con los trabajadores del sector público, para asegurar la equidad, los deberes y derechos del funcionario y la existencia de una carrera administrativa profesional;
- h) facilitar la instrumentación de mecanismos de información eficientes para la toma de decisiones, así como el seguimiento y cumplimiento de las políticas públicas;
- i) realizar periódicas evaluaciones de avance del modelo de transformación.

**IX. Variables e indicadores tentativos de diagnóstico en las reestructuras organizativas:****Formulario 1: Análisis del marco normativo vigente.****PERCEPCION DE LOS COMETIDOS REALIZADOS:**

- Percepción del cumplimiento de los cometidos asignados a la organización.
- Autoidentificación de las causas del incumplimiento.
- Autoidentificación de prioridades dentro de los cometidos asignados.
- Existencia de superposición de cometidos con otras organizaciones.

**PERCEPCION DE CAMBIOS EN LA LEGISLACION:**

- Percepción de necesidad de cambiar la legislación para agilizar el cumplimiento de los cometidos.
- Conocimiento de proyectos de afecten la estructura y los cometidos en la organización.

**REASIGNACION DE RECURSOS HUMANOS:**

- Asignación de mayores recursos humanos y materiales en función del cumplimiento de los recursos.

**Formulario 2: Crédito y nivel de ejecución.**

- Nivel de ejecución del crédito por inciso.
- Crédito disponible /ejecutado por inciso.
- Adecuación o no del monto para realizar inversiones
- Aspectos del programa de metas que no se cumplen por no ser adecuado el monto destinado a inversiones.

**Formulario 3: Análisis del Gasto.**

- Participación del gasto de cada UE en el gasto del inciso (real, -inversiones y transferencias dadas, + inversiones y transferencias recibidas).
- Tipo de gasto de cada UE. Funcionamiento, Inversiones, Personal.
- Principales objetos del gasto en funcionamiento de cada UE.
- Gasto por funcionamiento de cada UE personales, Bienes de uso, bienes de consumo, transferencias, gastos no clasificados)
- Gasto por fuente de financiamiento de cada UE. Rentas generales, recursos de afectación especial, fondos de 3ºs declarados por ley, endeudamiento externo para proyectos específicos, préstamos extranjeros no reintegrables, otras financiaciones externas.

**Formulario 5: Recursos Humanos.**

- Reasignación de recursos humanos por origen y destino dentro de cada UE. Funcionarios propios (pertenecen presupuestalmente a la UE y trabajan en ella) Funcionarios en comisión, salientes y entrantes.
- Recursos Humanos por vínculo contractual para cada UE. n° de funcionarios efectivos (efectivamente cuenta para trabajar) clasificados según el vínculo contractual (contratados o presupuestados) y dentro de los presupuestados discriminando los efectivos, civiles y otros. Dentro de los contratados los civiles, otras financiaciones, eventuales jornaleros, alta especialización, pasantes y becarios y otros.
- Recursos humanos por escalafón. (A- R)
- Comparación entre funcionarios administrativos, profesionales y técnicos.
- Remuneración promedio por funcionario.
- Remuneración promedio por hora trabajada
- Recursos humanos por sexo y tramo etéreo.
- Recursos humanos por área funcional ( Dirección, asesoría, áreas sustantivas, áreas de apoyo, otras áreas)

**Formulario 8:**

- Misión del organismo para el presupuesto 2005-2009. Sistema PEG- SEV.
- Visión del organismo para el presupuesto 2005-2009

**Formulario 15:**

- Identificación de los grupos de interés/poder. Relevancia que le otorga el organismo.

**Formulario 17:**

- Identificación de productos, servicios y usuarios. Demandados, cobertura de la demanda, corresponde al ministerio brindarla o no?

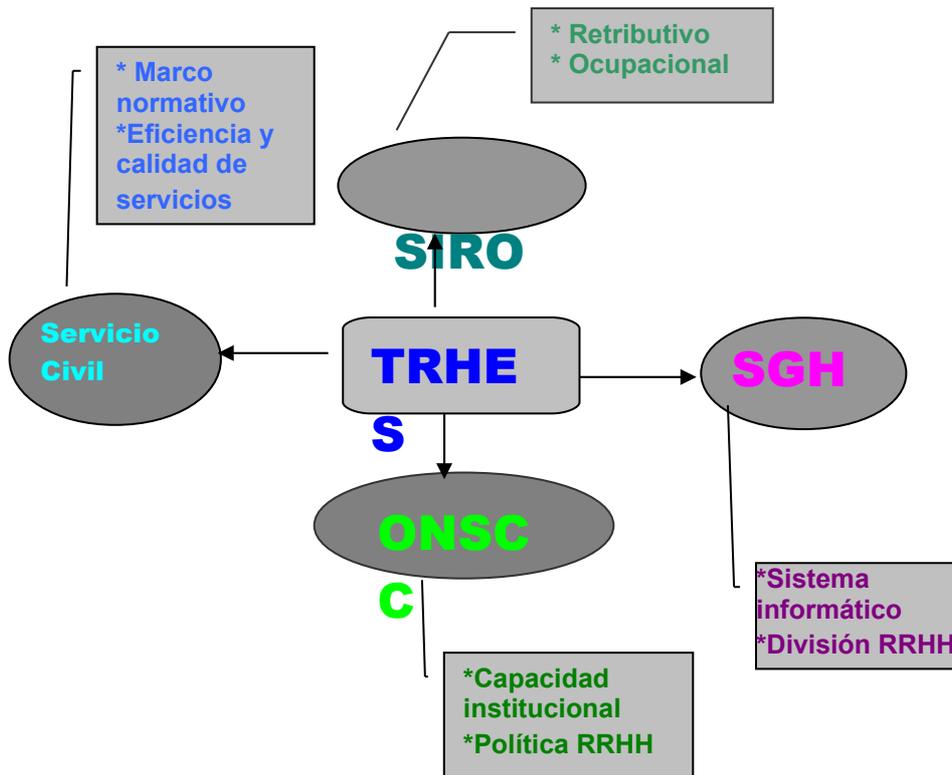
**Formulario 18:**

- Identificación de procesos sustantivos y de apoyo.

**X. Esquema del SIRO (ver archivo adjunto)**

**XI. SIRO Estructura Ocupacional (ver archivo adjunto)**

**XII. Esquema del TRHES:**



Fuente: Elaboración propia.

**XIII. Cuadro resumen entrevistas:**

Nombre	Ocupación	Fecha de realizada
Susana Dornell	Equipo de OPP	4/12/07
Fernando Rappetti	Organización y Métodos MRREE	7/12/07
Fernando Peluffo	Organización y Métodos MRREE	7/12/07
Marinela Echenique	Equipo de ONSC	14/12/07
Alexandre Amorim	Asesor subdirección OPP	17/12/07