

La Gestión de los Recursos Humanos en el gobierno del Frente Amplio:

**Análisis desde el caso del Ministerio de
Economía y Finanzas**

**Tesis de la Licenciatura de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR
Montevideo, Uruguay**

Tutor: Pedro Narbondo

Estudiante: Guillermo Fuentes

Índice

1 - Introducción	3
2 - Marco Conceptual	6
2 a – Modelo Burocrático – Weberiano	6
2 b – Modelo Gerencialista	8
3 - La Administración Pública en Uruguay	12
3 a – La gestión de los recursos humanos dentro del Estado Democrático de Derecho	14
3 b – El sistema de recursos humanos en la AC uruguaya	16
3 c – Distorsiones a la norma identificadas en la AC	17
4 – El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en Uruguay	18
4 a – Distorsiones a la estructura de carrera en el MEF	24
5 – El gobierno del Frente Amplio y la Reforma del Estado	27
5 a – Propuesta programática	28
5 b – Medidas ejecutadas o propuestas de reforma en vías de implementación	29
5 bi – Ley de presupuesto	29
5 bii – Rendición de cuentas 2005	30
5 biii – Escalafón de conducción	34
6 – El caso chileno como contexto regional	35
6 a – Características generales del proceso de reforma	35
6 b – Recursos Humanos en Chile	36
6 c – Carrera funcionaria	37
6 d – Sistema de Alta Dirección Pública	38
6 e – El Ministerio de Hacienda	39
7 – Conclusiones y hallazgos	40
8 – Bibliografía	48
9 – Apéndice documental	50

1- Introducción

Desde mediados de la década del setenta del siglo pasado, se inició a nivel mundial un cambio cada vez más intenso en lo referido a cuál era la concepción dominante acerca del rol que debía cumplir el Estado en el marco del desarrollo y bienestar de las distintas sociedades. De alguna manera, principalmente como consecuencia de unos resultados macroeconómicos y de bienestar social cada vez más críticos, el paradigma Keynesiano, que otorgaba un rol fundamental a la intervención de los distintos Estados en la economía en la consecución de más altos niveles de desarrollo, fue dejando su lugar hegemónico en manos del paradigma neoliberal, que propugnaba en cambio por un Estado mínimo que garantizara los derechos individuales y de propiedad, al tiempo que velaba por la seguridad – tanto interna como externa – del país.

Es en este marco que se comienzan a producir en diversas regiones del mundo, esencialmente en los países desarrollados; una serie de reformas de las distintas estructuras estatales en pos de *aggiornar* el aparato estatal con los nuevos cometidos que ha este se le habían asignado. Este conjunto de reformas, contó a su vez con una especie de “manifiesto” que suscribió en líneas generales las reformas que se estaban planteando, y contó con la clara adhesión al mismo de los organismos financieros internacionales. Dicho documento, elaborado por Williamson (1989), fue a su vez tomado como referente a la hora de proponer ciertas reformas congruentes con esta corriente en las regiones y países en vías de desarrollo como América Latina.

Por ese entonces – mediados de la década del ochenta –, en dicho continente estaban llegando a su fin varios regímenes dictatoriales, fruto de amplias críticas como consecuencia de la continua violación de los derechos humanos, el crecimiento sostenido de las desigualdades sociales, además del cada vez peor desempeño económico de dichos sistemas. Esta “tercera ola de democratización” al decir de Huntington (Diamond, 2000), ofició como la coyuntura propicia para la realización de las reformas mencionadas anteriormente. De esta manera, la cuestión de la “Reforma del Estado” se incorporó en la agenda política de las nuevas democracias Latinoamericanas como elemento prioritario en esta nueva etapa. Sin embargo, luego de casi una década de estos sucesos: recientes estudios como el de PRODDAL, que lleva como nombre precisamente “La Democracia en América Latina” (2004), sostienen que en realidad, muchos de los sistemas latinoamericanos presentan solamente una democracia “formal”, en el entendido de que si bien poseen elecciones libres políticamente hablando y con cierta regularidad; estas no son características que basten para poder catalogar a un país como democrático. Es aquí donde se incorpora el concepto de “calidad” de la democracia, que

alude básicamente a la consolidación de procesos y estructuras estatales más inclusivas, participativas y eficientes dentro de cada sociedad.

Llegado a este punto, se puede observar claramente cómo la Reforma del Estado aparece íntimamente relacionada con esa intención de arribar a una democracia de mayor calidad. Más precisamente, muchos actores políticos relevantes consideraron dentro de los distintos países y siguiendo diversas concepciones, que para alcanzar por ejemplo, aquellos objetivos de inclusión y participación social, era necesario realizar modificaciones tanto en la estructura y funcionamiento interno del aparato estatal y la gestión de sus recursos humanos, como en las formas de relacionamiento entre estas agencias y el sector privado y la sociedad civil, en lo referido al procesamiento de las demandas y la provisión de bienes y servicios para el conjunto de la ciudadanía. Estas reformas, se enmarcaron dentro de un conjunto denominado “reformas de segunda generación” (Narbondo y Ramos, 2001, 170), que aludía a estos cambios estructurales mencionados; a diferencia de la primera generación de reformas, que se centró, en el marco del paradigma neoliberal ya descrito, en una serie de medidas de ajustes macroeconómicos, y recortes indiscriminados con el objetivo de reducir el peso del Estado en la economía.

A nivel del mundo desarrollado, desde principios de los ochenta se fueron implementando una serie de reformas que precisamente iban en el sentido recién expuesto. A pesar de que cada caso particular presentaba rasgos propios de una coyuntura, historia y realidad institucional diferente; dichas reformas daban cuenta al mismo tiempo, de ciertos rasgos comunes que muchos analistas terminaron denominando “Nueva Gerencia Pública” (Christensen, 2001, 1-2), que de aquí en más será denominado NPM, debido a su sigla en inglés. Esta nueva corriente de reforma, en clara consonancia con los postulados del Consenso de Washington, se convirtió a su vez en el modelo a seguir por parte de los distintos Estados; y los países de América Latina no estuvieron ajenos a esta realidad. Fue así, que países como Uruguay, Chile o Brasil; comenzaron a mediados de la década del noventa a implementar ciertos cambios que claramente pueden ser identificados como gerencialistas.

Con mayor claridad en los casos de Uruguay y Brasil que en el chileno, los gobiernos que llevaron adelante este conjunto de reformas eran claramente representantes de las corrientes neoliberales de pensamiento. Sin embargo, Uruguay posee desde marzo del año 2005, un gobierno por primera vez en su historia, cuyo signo ideológico aparece en principio como opuesto a los valores seguidos por sus antecesores. Es entonces a partir de este hecho, que se comienza a perfilar el sentido de este trabajo, debido a que el mismo constituye un intento por analizar y determinar en líneas generales: cuál es la actitud del actual gobierno respecto a reformas en curso aún por consolidar, que podrían

estar en principio, implicando un conjunto de valores que están en clara tensión con las propuestas materializadas en su programa de gobierno.

Más específicamente, este trabajo tendrá como principal objetivo: ***Determinar cómo ha encarado el gobierno del Frente Amplio la gestión de los recursos humanos al interior del aparato estatal (estudiados a la luz de dos modelos ideales como son el sistema Burocrático-Jerárquico y el Nuevo Gerencialismo Público), considerando para ello – por razones prácticas – el caso del Ministerio de Economía y Finanzas. Si bien muchas de las medidas o iniciativas de cambio serán analizadas a nivel general; este trabajo procurará otorgarle un especial énfasis a los puestos de dirección de las distintas divisiones existentes al interior del MEF.***

La elección de dicha cartera, y más precisamente los casos de los respectivos directores de División de las distintas unidades ejecutoras; responde a varias razones entre las que se pueden señalar la importancia estratégica de dicho ministerio en el proyecto de desarrollo del país; el haber sido uno de los mayores focos de cambio institucional durante las dos últimas presidencias del Partido Colorado (por ejemplo: las reformas en la Dirección General de Impositiva); y su papel en el proceso de reforma del Estado que se plantea el gobierno del Frente Amplio junto a la OPP y a la ONSC.

Será también intención de este trabajo, considerar al menos en líneas generales, la forma y el contenido que adquirió el proceso de reforma del estado en Chile; por considerar que las experiencias existentes en otros casos, sobre todo regionales, pueden llegar a aportar tanto alternativas de acción como prácticas a evitar, siempre que dichas experiencias sean evaluadas correctamente y a la luz de las particularidades políticas, culturales e institucionales de cada caso. La elección de Chile responde al reconocimiento de que allí efectivamente se desarrollaron reformas de tinte gerencial, y que ese es el modelo a seguir en casi todas las áreas del Estado; al tiempo que durante estos años, se ha producido un leve corrimiento a la izquierda del espectro ideológico ya que por más que el gobierno le haya pertenecido a la Concertación todo este tiempo; hasta la asunción de Lagos (año 2000) no había habido un presidente perteneciente al Partido Socialista, que puede ser considerado el partido más a la izquierda de esta coalición de centroizquierda.

La realización de trabajos con esta temática, adquiere su fundamentación dentro del área de la Ciencia Política, a partir de consideraciones como las realizadas por Peter Evans (Evans, 1996), que plantea entre otras cosas: la importancia que adquiere en la elaboración – y sobre todo implementación – de las distintas políticas públicas; los modos en que se organiza la gestión de los distintos organismos públicos. Si bien muchas veces, temas como la selección y promoción de los funcionarios públicos; así

como también los vínculos legales que condicionan la relación entre los cuerpos de funcionarios y los representantes electos por la ciudadanía, son presentados como cuestiones eminentemente técnicas: lo cierto es que las diversas estrategias de gestión pública (que pueden responder tanto a concepciones de Estado mínimo como a nociones de Estados con un rol más activo en la actividad económica y social) que se implementan en una determinada administración; perfilarán no sólo la orientación, sino el éxito o fracaso de las políticas que el gobierno de turno pretende impulsar, debido a que las burocracias estatales son sin lugar a dudas un actor político de gran poder de influencia.

2 - Marco Conceptual

A la luz del objetivo de esta investigación planteado anteriormente; es necesario caracterizar claramente a los modelos de gestión pública que oficiarán como marco de referencia a la hora de analizar el carácter que ha comenzado a adquirir la Administración Central uruguaya – y más específicamente el Ministerio de Economía – a través de la implementación de los primeros cambios promovidos por el gobierno del Frente Amplio en la materia. Más específicamente, la presentación de estos modelos (el burocrático jerárquico y el gerencialista) intentará remitirse esencialmente a aquellas cuestiones que aluden directamente a la gestión de los recursos humanos del aparato estatal.

2 a - El modelo Burocrático Weberiano

La categorización que se presentará a continuación tiene como base la elaboración realizada por Max Weber (1922, 173-180), de un tipo ideal de administración pública, que se presentaba como indispensable para el normal desarrollo del sistema de acumulación capitalista, en el contexto de un estado democrático de derecho que veía acrecentadas cada vez más sus obligaciones para con el bienestar – al menos en niveles mínimos – de la sociedad. En este sentido, el objetivo primordial del cuerpo administrativo de los estados modernos consistía en la conformación y ejecución de las medidas necesarias para garantizar cierta previsibilidad que permitiera la planificación de los agentes económicos privados.

De acuerdo a este fin, el cuadro administrativo burocrático estaría caracterizado, de acuerdo a Mayntz, citada por Narbono y Ramos (2002, 146) por:

- Una jerarquía de autoridad fijada con precisión;
- Un sistema vertical y fijo de líneas de comunicación;
- Una división del trabajo reglamentada de acuerdo a la especialización;

- Un sistema de reglas y procedimientos que fija los derechos y obligaciones de los miembros de la organización;
- Un sistema definido de procedimientos administrativos para la realización de tareas.

Básicamente, el hecho a resaltar es el apego a la norma que este cuerpo de funcionarios debe tener en última instancia; sumado a la sumisión a la voluntad del representante democráticamente electo por la ciudadanía; en tanto dichas acciones encargadas no se aparten en su formalidad a los procedimientos legales existentes. La ley en este caso, provee tanto los límites como los medios de que dispone la burocracia para la realización de sus obligaciones “con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación” (Weber, 1922, 174); al tiempo que se constituye como ya fue dicho: en la salvaguarda ante los atropellos que el elenco político pueda pretender realizar.

La aplicación de este sistema supone la existencia de un cuerpo profesional capacitado y orientado sobre la base de estos valores; que no estará exento de claros procedimientos de selección, promoción y retribuciones. Dicho sistema de gestión de los recursos humanos deberá poseer como elementos distintivos (Narbondo y Ramos, 2002, 146):

- ✓ Nombramiento en base a exámenes competitivos;
- ✓ Imposición de restricciones a la movilidad arbitraria;
- ✓ Garantía y exigencia de neutralidad política (Weber, 1922, 178);
- ✓ Cuerpo regulatorio independiente (servicio civil) que regule lo anterior;
- ✓ Posiciones establecidas centralmente y clasificadas por grados;
- ✓ Salario y pensión determinados por su grado o rango más que por su trabajo efectivo;
- ✓ Impedimento (en muchos casos) para la entrada lateral al servicio desde el exterior en los escalafones superiores.

A esta caracterización cabría realizarle algunos comentarios adicionales. En primer lugar, habría que añadir una referencia del propio Weber al ejercicio del cargo como la única o principal profesión (Weber, 1922, 176); lo que evitaría muchos dilemas éticos, al tiempo que garantizaría un cumplimiento más eficiente de sus deberes. Por otra parte, el factor de la inamovilidad no sólo puede ser fundamentado desde la protección que le brinda al funcionario a la hora de realizar su tarea apegado a la norma; sino que además, al separar temporalmente la gestión de los gobernantes de la actividad de la burocracia; se está logrando una gran dosis de estabilidad y de memoria institucional, que son elementos más que saludables desde esta perspectiva para el cumplimiento de los cometidos del estatales.

Los altos niveles de previsibilidad y apego a la norma que se les exige a estos funcionarios, requieren efectivamente según este modelo; que el cuerpo burocrático posea altos grados de coherencia interna y de sentimiento de grupo, con una ética propia en el sentido de que “la consecución de las metas corporativas es la mejor manera de promover su interés personal” (Evans, 1996, 534). De ahí que aparezca como esencial el hecho de que los funcionarios tengan perspectivas reales de desarrollar una carrera administrativa en el largo plazo, y las retribuciones se ajusten al cargo y no al rendimiento individual.

2 b - Modelo Gerencialista

Si bien las estructuras estatales de bienestar de corte keynesiano (caracterizadas esencialmente por una gran participación del Estado en la provisión de bienes y servicios, en detrimento de las fuerzas del mercado), apoyadas en el modelo burocrático de gestión, contó con la aprobación de grandes porciones de las sociedades a lo largo de casi medio siglo; hacia la década del setenta, las condiciones macroeconómicas y de igualdad social comenzaron a mermar a raíz de sucesivas crisis que motivaron el reverdecimiento de posturas críticas que hasta entonces habían permanecido de forma “marginal” dentro de las corrientes de opinión. El diagnóstico del cual parten estos sectores, en su gran mayoría de corte liberal: es el de un Estado que presenta crisis de legitimidad – y por lo tanto de gobernabilidad - ; como consecuencia de su incapacidad para satisfacer las necesidades de una sociedad civil y un mercado que han cambiado. El problema radica en que la estructura caracterizada por su rigidez, y el tamaño de los estados provocado mayoritariamente por la provisión monopólica de bienes y servicios: no le permitía actualizarse y desarrollar una gestión más eficiente de los recursos públicos.

Se trataba de una administración pública totalmente ajena a la sociedad, “aislada”; y más preocupada por maximizar sus beneficios que por adecuarse a los nuevos contextos sociales y económicos. En lo que refiere específicamente a los recursos humanos: factores como la inamovilidad en el cargo y la fuerte verticalidad de la organización eran considerados los responsables lógicos de dicha rigidez tan criticada; a la par del deterioro marcado de los incentivos con los que contaba este cuerpo de funcionarios para realizar su tarea específica. Las burocracias weberianas se habían convertido en un actor colectivo muy poderoso a nivel político, dado su papel estratégico en la implementación de políticas; con el agravante de que la tan mentada “neutralidad” era socavada continuamente por intereses corporativos que perneaban los procesos de decisión.

Dentro de las distintas alternativas que pueden haber surgido ante este modelo en crisis; el conjunto de prácticas enmarcadas bajo el rótulo de Nueva Gerencia Pública (NPM), se consolidaron desde finales de la década del ochenta y durante la década del noventa como el paradigma dominante de reforma del sector público a nivel global. Muy someramente, este modelo consiste en la introducción de principios de gestión privados dentro de la administración pública, como un intento de dotar a la misma de formas de gestión más eficientes y flexibles. Pero afinando un poco más la caracterización, y siguiendo a autores como Bresser Pereira (1999), Schick (1998), Narbono y Ramos (2003) y Christensen (2001): hay que establecer como primer punto que sea cual sea la variante gerencialista a la que estemos haciendo referencia, las mismas presuponen la existencia de una administración profesional, de corte weberiano, que será objeto de los posteriores cambios y flexibilizaciones. Por otra parte, se produce una clara separación entre aquellas actividades que impliquen la regulación, planificación y control de las distintas políticas; y la prestación de servicios propiamente dicha. Mientras que por un lado, los primeros cometidos mencionados son considerados “esenciales”, y van a permanecer dentro de la órbita central del aparato estatal; la prestación va a adquirir un carácter autónomo respecto a la administración central, ya sea por vía de la tercerización, privatización o bien una desagregación de las antiguas estructuras en unidades menores dotadas de mayor independencia del control jerárquico (Narbono y Ramos, 2003, 64).

Pero más allá de estas consideraciones a nivel general, el NPM ofrece en lo relativo a la gestión de los recursos humanos, una ruptura casi total con el sistema clásico de carrera administrativa. Estos cambios irían en consonancia con la intención de otorgarle mayor autonomía a las agencias a través de la flexibilización de las reglamentaciones, como forma de permitir cambios tanto en la estructura como en los integrantes de las mismas. En el intento de acercar la lógica de la gestión pública a los procedimientos del sector privado, y por ende lograr una mayor sensibilidad ante las verdaderas necesidades de la población; factores como la inamovilidad de los cargos o la homogeneidad de los ingresos según cargo y grado, atentan claramente contra ese “margen de maniobra” que requieren los gerentes para realizar sus trabajos.

En este sentido, es conveniente aclarar que de acuerdo a los principios básicos del NPM, esa libertad que se entiende necesaria para la acción de los gerentes no supone una politización de los procesos de dirección; sino ciertas posibilidades de discrecionalidad (contenidas por los términos del contrato de gestión que lo vinculen con el Estado) para poder determinar distintos niveles de incentivos o una mayor flexibilidad a la hora de promover ascensos o despidos de personal. Es por eso que las alternativas managerialistas a estas cuestiones aluden al establecimiento del contrato como vínculo esencial entre el Estado y sus funcionarios. La renovación o no del contrato, así como

también el monto de las retribuciones que percibirá el trabajador, estarán determinados por los resultados que se desprendan de la realización de sus obligaciones, que serán evaluadas de acuerdo a indicadores cuantitativos de desempeño previamente establecidos en el vínculo contractual.

De esta manera, no sólo se están colocando mayores incentivos materiales (que de hecho existen en cualquier modelo de gestión pública, pero quizás no de forma de “extras” de acuerdo a un producto que excede el nivel aceptable fijado por la organización) para la correcta realización de las tareas, sino que además, se introduce un grado tan elevado de flexibilización y de discrecionalidad al gerente, que se destruye por completo el sentido de cuerpo y la coherencia interna de la burocracia, en el sentido de la generación de un sistema de pagos que no responde a una pirámide salarial, por lo que puede existir el caso de dos funcionarios que – realizando la misma tarea y teniendo similar calificación – perciban retribuciones distintas. Siguiendo esta forma de organización, se va perdiendo todo el sentido de los mecanismos de promoción y designación del personal, donde el ingreso a la administración pública será abierto, es decir: que las personas elegidas pueden provenir del sector privado; esencialmente para los cargos de gerencia o alta dirección.

Pero este proceso de transformación del sistema de carrera “clásico”, no se produce solamente desde la perspectiva de los gerentes, sino que también existen incentivos hacia los funcionarios para que estos opten por un tipo de acción arreglada a fines individuales (y hasta cierto punto egoístas), que pueden ser individuales en el sentido puramente personal, o también en el sentido de un determinado grupo tomado como unidad. Este proceso tiene como disparador la existencia ya reseñada de incentivos extra por rendimiento (grupal o individual), cuya consecuencia clara parece ser el establecimiento de un régimen competitivo al interior de la organización; y que estaría atentando contra ciertos valores que podrían ser considerados valiosos en un sistema de tipo weberiano, como ser la cooperación entre grupos, unidades o personas; o el seguimiento de objetivos comunes, ya que a pesar de que los objetivos de los distintos grupos puede de hecho seguir siendo el mismo: en la práctica los mismos se ven distorsionados por un afán primordial de obtener para sí la recompensa en cuestión, lo que podría determinar la existencia de conductas de poca colaboración que terminan atentando contra esos objetivos institucionales.

Si bien este modelo es, como ya fue establecido, el paradigma dominante a nivel mundial; existen algunas cuestiones o problemas que no terminan de ser resueltos en su aplicación práctica: por un lado, la existencia de indicadores de desempeño que deben ser claramente cuantificables, deja de lado tanto para la evaluación del impacto tanto de una política pública, como de un funcionario, una serie de cuestiones que hacen a la calidad de la misma,

y que muchas veces son las que realmente explican el éxito o el fracaso de determinada gestión. Sobre este punto quizás vale la pena realizar un par de ejemplificaciones que ilustren dichas problemáticas: en primer lugar, en relación por ejemplo a ciertos servicios esenciales cuya provisión es asumida por el Estado, muchas veces esa provisión – sobre todo en regiones de bajos recursos – no termina siendo eficiente económicamente; por lo que posiblemente una evaluación del organismo encargado de dicha provisión que tuviera en cuenta simplemente aspectos tales como el cumplimiento de metas exclusivas de dicha agencia referidas a la prestación y la cantidad de beneficiarios, terminaría determinando que el accionar del mismo no fue del todo satisfactorio; sin tener en cuenta que muy probablemente esa “ineficiencia” desde el punto de vista privado (en el sentido de la agencia o de la Unidad Ejecutora), se produce en pos de alcanzar niveles de eficiencia pública, del conjunto del Estado que no son tenidos en cuenta por las agencias (Narbondo, 2003, 74-79).

Sin embargo, este tipo de tareas deben ser asumidas por alguien, de forma de garantizar al menos un mínimo de bienestar; y cuyo beneficio social quizás no cuente con indicadores claramente cuantificables (lo que muchas veces determina que estas actividades no generen demasiado interés en el sector privado, que sería quizás la solución ideal que encontrarían los defensores de las corrientes asociadas con el NPM). También, desde el punto de vista de los funcionarios, una posible dificultad podría radicar en el hecho de que, definidos indicadores claros y fiables, muchas veces la evaluación podría determinar que ciertos funcionarios cuyas actuaciones, si bien no fueran las mejores, igualmente fueran buenas; terminarían siendo cesados, o en el mejor de los casos, se quedarían sin percibir los premios por rendimiento. Este hecho podría estar de alguna manera o bien debilitando la institución en términos de funcionarios capaces; o bien frustrando funcionarios que a pesar de realizar correctamente su tarea, podrían sentir que no estaban siendo valorados adecuadamente (Entrevista a Serra, 2007).

Mientras que por otro lado, el nuevo papel que adquieren los gerentes abre la duda acerca de cuál es el vínculo real entre estos agentes y los representantes electos por la ciudadanía, y entre los funcionarios y los cargos de origen político; ya que no hay que olvidar que en última instancia, nos seguimos moviendo en el contexto de un sistema democrático de derecho. Dicha cuestión se plantea ante una probable dificultad que puede generar en el diario accionar de la administración pública, la existencia de estos vínculos contractuales con metas y productos específicos; debido a que se puede interpretar que los directores “políticos” muy probablemente carezcan de la autoridad suficiente para cambiar a medio camino el rumbo de una política determinada, debido a que los funcionarios o los propios gerentes están “protegidos” por un contrato que es el que contiene las dimensiones por las que

posteriormente será evaluado. Este hecho claramente estaría “atando de manos” a los responsables políticos, dejándolos fuera de la administración rutinaria.

Finalmente, a modo de afirmar parte de las diferencias más notorias en lo que respecta a la organización y gestión de los recursos humanos entre ambos modelos; el Cuadro N° 1 contrapone algunas de estas ideas:

Cuadro N° 1

Modelo Burocrático	Modelo Gerencialista
Restricciones a la movilidad arbitraria	Flexibilización de la normativa para permitir mayor libertad a los agentes
Salario y pensión establecidos esencialmente por el cargo y grado del funcionario	Retribuciones con altos componentes asociados al desempeño del funcionario
Inamovilidad en el cargo para los funcionarios	El “contrato a término” es el vínculo esencial entre el Estado y el funcionario
Mecanismos de promoción fijados por ley	Promoción asociada muchas veces a la voluntad del gerente (ante ausencia del sistema de carrera)
Impedimento a la entrada lateral en los altos cargos	Posibilidad de ingreso abierto para los cargos de alta dirección

Elaboración propia.

3 - La Administración Pública en Uruguay

El Estado uruguayo se ha caracterizado históricamente, por tener una muy fuerte presencia en la vida social y económica del país, como consecuencia en gran parte a la forma de relación que las estructuras estatales han tenido con los partidos políticos. Los sucesivos gobiernos fueron durante todo el siglo XX permeando al estado con sus intereses particularistas; hecho que ha redundado entre otras cosas en la utilización del empleo público como un mecanismo de prácticas clientelares que hoy en día se encuentran enquistadas en el aparato estatal y en la cultura política del país. Iniciada la década de los noventa y con la vuelta a la democracia, el Estado uruguayo fue objeto de básicamente las mismas críticas que se venían realizando a nivel regional: exceso tanto de tamaño como de personal, superposición de funciones entre agencias estatales; ineficacia e ineficiencia en la producción de bienes y servicios.

En lo que refiere a la Administración Central, es necesario aclarar que nos referimos estrictamente a la Presidencia de la República y a todos los ministerios de Estado creados de acuerdo a los procedimientos establecidos por la constitución. Estas unidades están a su vez, divididas a la interna por “Unidades Ejecutoras”, que a su vez se separan en Divisiones, Departamentos y Secciones. “El conjunto de estas unidades organizativas están en relación de

subordinación jerárquica directa, y conforman un modelo organizativo de tipo burocrático-weberiano clásico.” (Ramos, 2005,2) El problema existente no sólo en lo que refiere al respeto de la autoridad jerárquica, sino también en lo referido a la gestión de los recursos humanos como veremos más adelante: es que si bien la Administración Pública uruguaya presenta formalmente una organización muy clara en cuanto a sus principios; la realidad indica que estas estructuras han estado conviviendo con otras prácticas informales y de discrecionalidad importantes, que han desvirtuado notoriamente la actividad de las agencias estatales, y las han vuelto ineficientes y ajenas a sus cometidos básicos.

Como consecuencia de la gran cantidad de intereses insertos en el aparato estatal entre otras cosas, los cambios que se comenzaron a implementar para intentar resolver estos déficits, que en su mayoría siguieron los lineamientos generales de las corrientes neoliberales de pensamiento ya descritas; tuvieron como gran particularidad su carácter gradualista, debido en gran medida a que se intentó por encima de todas las cosas, que los cambios se procesaran con ciertas dosis de consenso en algunos casos; mientras que en otros, los mecanismos constitucionales de democracia directa evitaron una radicalización del proceso, como fue el caso de la ley de Empresas Públicas del año 92 desde la administración Lacalle. Sin embargo, a pesar de esta consideración es necesario aclarar que, como lo demuestran estudios como los de Ramos (Narbono y Ramos, 2002, 126-131), paulatinamente se fueron incorporando lógicas de mercado al accionar estatal, se fueron descentralizando actividades a modo de ir reduciendo el tamaño del estado; al tiempo que se generaron mecanismos diversos para ir bajando la cantidad de funcionarios, e ir desmantelando el sistema de carrera administrativa de la administración pública. Este proceso, que tuvo como momento de mayor auge la segunda presidencia de Sanguinetti (1995-1999); se consolidó como un proceso eminentemente técnico del que no participaron ni los trabajadores, ni el parlamento; y mucho menos la sociedad civil.

En el caso uruguayo, la mayor parte de las reformas y controles referidos a la gestión pública en general, y a la gestión de los recursos humanos en particular; ha estado en manos de la ONSC, o bien de la OPP: ambos organismos dependientes, o bajo la órbita del Poder Ejecutivo (más precisamente de la Presidencia de la República); y cuyo papel en la última década ha sufrido importantes variaciones. En lo que concierne estrictamente al tema de este trabajo, la OPP cumplió durante todo el proceso de reforma de la Administración Central del segundo gobierno de Sanguinetti; un rol central debido a que fue el actor encargado de planificar (desde el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado), ejecutar y evaluar el proceso que fue financiado por un préstamo de cooperación con el BID y que – como ya

fue señalado – se constituyó en el primer intento claro por introducir mecanismos gerenciales y desreguladores en la Administración Pública.

Como contrapartida, el papel de la ONSC fue claramente diezmado; confinando dicha agencia casi únicamente a la realización de cursos de capacitación para los funcionarios, y “vacuada” en cuanto al resto de sus funciones básicas (Entrevista Ruocco). Quizás en este punto valga la pena destacar un hecho que adquirirá mayor relevancia a lo largo de la investigación, debido a que constituye una opción distinta a la tomada por el gobierno del Frente Amplio: el director de la OPP durante este período (el contador Ariel Davrieux), fue una figura de gran importancia en el accionar del gobierno; adquiriendo un valor independiente al de las autoridades del MEF, e incluso muchas veces “compitiendo” por el liderazgo de algunos procesos de reforma. Sin embargo, la administración del Frente Amplio ha optado por designar como jefes de estos organismos asesores, a personas con un perfil mucho más bajo; asumiendo casi toda la responsabilidad de su accionar el Presidente de la República.

3 a- La gestión de los Recursos Humanos dentro del Estado Democrático de Derecho.

Las funciones básicas de un sistema de gestión de Recursos Humanos dentro de un Estado Democrático de Derecho como el que rige en Uruguay: responden a la planificación e implementación de los mecanismos de selección, ingreso y distribución del personal dentro de la estructura administrativa del Estado. Por otra parte, este sistema debería tomar la responsabilidad de adjudicar una serie de incentivos, positivos y negativos, que colaboren con una mayor eficiencia en la realización de las distintas tareas (Narbondo, 2006). Lógicamente un sistema de este tipo debe tener un alto grado de coherencia respecto a los principios generales de la estructura organizativa. En este caso, se está haciendo referencia a la necesidad de que la gestión de los recursos humanos también se oriente en base a tres principios:

I – Racionalidad técnica: si bien la especialización de las funciones demanda la existencia de ciertos grados de autonomía de las agencias; lo cierto es que nunca deben perderse los objetivos de la organización en su conjunto, ya que la razón de ser de esta racionalidad técnica es la complementariedad de las agencias.

II – Subordinación a la autoridad jerárquica superior en cuanto representante del conjunto de la ciudadanía: al adoptar el Estado la forma burocrática de gestión, se está determinando que las distintas agencias estarán jerárquicamente distribuidas, con el criterio de que: a mayor especificidad, más abajo en la pirámide. La subordinación es el mecanismo que garantiza que no

se llegue a perder la visión de conjunto de los objetivos públicos fijados para la administración.

III – Subordinación de todas las decisiones a la ley: como expresión de la voluntad del conjunto de la ciudadanía en asamblea representativa; y como salvaguarda para los funcionarios ante eventuales excesos de los superiores en el uso del principio de autoridad jerárquica, aparece este principio que establece que en última instancia, el funcionario debe ceñirse en su actividad a lo que la ley le establece como obligaciones y funciones. Como contrapartida, estos deberán ejecutar obligatoriamente cualquier orden que aluda a lo establecido por esa misma ley (Narbondo, 2006).

A la hora de la selección y la distribución de los funcionarios dentro de la organización; existen en primera instancia dos tipos de cargos que van a implicar procesos totalmente distintos: los cargos políticos y los no políticos. Los cargos políticos son aquellos cuyo mecanismo de selección corresponde a los procesos electorales de la ciudadanía (Narbondo, 2006). Generalmente estamos haciendo referencia a los cargos de los poderes Ejecutivo y Legislativo; aunque es necesario precisar que dentro de estos órganos, también hay funcionarios que son designados a determinados cargos por contar con la confianza de los representantes (por ejemplo los ministros, aunque no exclusivamente ya que podemos encontrar casos que se encuentren algunos escalones más abajo en la pirámide jerárquica), pero su permanencia en el cargo es por lo general transitoria. Pero además de estos cargos de dirección, la estructura estatal requiere para su accionar diario, de un número determinado de funcionarios permanentes. La conformación de este cuerpo debe seguir ciertos procedimientos que garanticen su legalidad, como la publicidad de los llamados con sus respectivos criterios de selección; y que los mismos sean conformes a la ley vigente. En cuanto a la distribución de los funcionarios dentro de los distintos niveles y unidades; debe existir la posibilidad de que todos aquellos funcionarios que deseen concursar por ocupar un cargo vacante dentro de la administración, participen y sean seleccionados de acuerdo a principios de idoneidad y mejor calificación (Narbondo, 2006).

Para que un sistema de carrera con esta configuración pueda funcionar de forma eficaz y eficiente, se tendrá que intentar adecuar los cargos a la estructura, es decir: la cantidad y especialización de los funcionarios deberá estar establecida de acuerdo a las reales necesidades de la agencia, en relación a los cometidos para los que esta fue creada. Por otra parte, cabría esperar que el diseño de una estructura como esta prevea mecanismos de movilidad de personal que permitan de forma real a los funcionarios que ya integran la administración, concursar por los puestos que van quedando vacantes. Igualmente, en caso de que no se encontrara el sustituto dentro de la propia administración, siempre están los mecanismos de selección de personal

de fuera del cuerpo estable. Pero esta situación no sería más que circunstancial si el Estado fuera a su vez un eficiente formador de las capacidades necesarias para hacer frente a los requerimientos de las distintas funciones del accionar de las distintas unidades organizativas.

Por último, la categorización del personal no es sólo en político o no político; sino que también existen funcionarios “zafrales”, en el entendido de que se hacen cargo de tareas que son asumidas por el Estado de forma coyuntural y transitoria; por lo que no es necesario que estos individuos ingresen al sistema de carrera de forma estable. Este hecho no quita que tanto los procedimientos de selección como de distribución también tengan que respetar la publicidad y las formas ya explicitadas.

3 b- El sistema de Recursos Humanos en la AC uruguaya

Como ya fue establecido anteriormente, la Administración Central en Uruguay está conformada por la Presidencia y los Ministerios, que a su vez se dividen en Unidades Ejecutoras. La gran mayoría de los directores de estas unidades son personal de particular confianza de los Ministros o del Presidente. El resto del personal que integra cada unidad corresponde a funcionarios presupuestados, es decir: de carrera. Pero en este punto se agrega una complejidad mayor, debido a que además de los funcionarios presupuestados, existen otros tipos de funcionarios: personas que son contratadas según el régimen de “Alta Especialización”, cuyos puestos están fijados por ley y a los que se les reconocen muchos de los derechos de los funcionarios de carrera a través de la asimilación, pero que igualmente no adquieren ni el derecho a la inamovilidad ni la posibilidad de concursar por un cargo vacante. Estos contratos son renovables año a año, pero no pueden durar más que el período de gobierno. Sumado a esta categoría, aparece la existencia de empleados que no llegan a tener la calidad de funcionarios públicos, como por ejemplo los pasantes o becarios (Narbondo, 2006).

En cuanto a la división funcional y organizativa, la misma se realiza de acuerdo a una estructura de escalafones y grados que responde esencialmente al tipo de actividad o nivel de instrucción que los distintos individuos poseen. Teóricamente, la estructura salarial de los funcionarios debería estar en consonancia con el escalafón y grado que ocupa en la administración. Cada escalafón posee una escala de grados de entre 1 y 16, aunque los grados más altos y bajos de los escalafones varían caso a caso. El cuadro 2 ilustra la composición del sistema de carrera en Uruguay:

Cuadro 2. Descripción de Escalafones y Grados en la Administración Central uruguaya

Escalafón	Descripción	Grado mínimo	Grado máximo
Q	Personal de particular confianza		
A	Profesionales con título universitario	4	16
B	Técnico-profesional con especialización	3	15
C	Administrativo	1	14
D	Servicios especializados	1	14
E	Oficios	1	13
F	Servicios auxiliares	1	10
J	Docentes de otros organismos	3	15
R	Funcionarios Retirados del Ministerio de Relaciones Exteriores	1	16

Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil.

3 c- Distorsiones a la norma identificadas en la AC¹

Si bien por un lado existe un sistema de carrera que funciona de forma relativamente coherente respecto a las normas que regulan la actividad de los funcionarios; también es cierto que a lo largo de las distintas administraciones se han ido generando mecanismos de ingreso de personal a las distintas unidades del Estado que están totalmente por fuera de los mecanismos de selección y distribución formales. Estos mecanismos, a pesar de que en su mayoría están avalados por alguna norma, han contribuido a minar el respeto por los principios que rigen un estado democrático de derecho; aunque muchas veces estas medidas se justifican desde la necesidad por flexibilizar una estructura demasiado rígida.

Una de las formas de ingresar a la administración pública por fuera del sistema de carrera clásico es a través de contratos directos entre la unidad y el individuo. Lo que ocurre aquí es que si bien dicho contrato tiene una duración de un año; en la práctica ocurre que dicho acuerdo nunca es revisado y por lo tanto se da de hecho una renovación permanente del mismo. De esta manera, no sólo el jerarca comienza a tener un gran poder de discrecionalidad, favoreciendo así prácticas clientelares; sino que el funcionario termina teniendo incluso una mejor situación que el funcionario de carrera, debido a que tiene por un lado los beneficios de estos últimos (a excepción de la inamovilidad y la posibilidad de concursar por otro puesto), y por otro no tiene la obligación de ingresar por los grados más bajos, y su promoción se puede obtener de hecho mediante un simple cambio de contrato.

Otra notoria distorsión se advierte en lo referido a la distribución de los funcionarios de acuerdo a su cargo y grado: muchas veces, situaciones excepcionales y momentáneas como la adjudicación de un puesto a alguien que no cumple los requisitos de cargo y grado, son notoriamente rutinarias y

¹ Esta sección se apoya fundamentalmente en dos trabajos: Narbondo (2006) y Narbondo y Ramos (2002)

permanentes; lo que claramente va contribuyendo en forma conjunta con el resto de las distorsiones a desvirtuar el sistema de carrera, al punto de que este ya no genera sus propios incentivos para mantener la legitimidad ante los funcionarios. Muy atado a esta última cuestión aparece el tema de las retribuciones, que además de ser bastante escasas o insuficientes a nivel general; muestran al interior de un mismo escalafón o grado tal heterogeneidad que termina definitivamente por romper cualquier intento de coherencia entre puesto, cargo y remuneración. Una de las razones por las que los niveles salariales son tan dispares entre las distintas unidades ejecutoras, es que la gran mayoría del ingreso percibido por el funcionario proviene de compensaciones presupuestales y extrapresupuestales que muchas veces son otorgadas sin ningún criterio específico. Atado a los pobres niveles salariales y a la seguridad que otorga la inamovilidad, comienza a generarse el fenómeno del doble empleo, que por una cuestión casi obvia, determina un empeoramiento del rendimiento del individuo; quien va a esforzarse donde su permanencia no está garantizada.

Por último, los sucesivos intentos ya reseñados por reducir el tamaño del aparato estatal nunca fueron acompañados por intentos de racionalizar el ingreso de nuevos funcionarios, para de esta forma, comenzar a reordenar el sistema de carrera. Como cierre de este proceso, la disposición de 1995 que cerraba el ingreso de funcionarios a la carrera administrativa por diez años tuvo como principal consecuencia un envejecimiento del cuerpo administrativo de la AC. La conjunción de estos factores han reorientado las necesidades de la estructura de funcionarios del Estado: el problema ya no parece centrarse en la discusión de más o menos funcionarios; sino que la real carencia se manifiesta en los desfases de especialización y preparación de los funcionarios existentes respecto a las necesidades técnicas de las distintas unidades de la administración pública que se manifiesta incluso desde los puestos más altos de confianza política.

4- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en Uruguay

El Ministerio de Economía y Finanzas está encargado de desarrollar, al interior del territorio: las políticas y reglamentaciones fiscales y comerciales necesarias para garantizar el normal desarrollo de la actividad económica y financiera de los distintos ciudadanos; además de tener bajo su responsabilidad, de acuerdo a la orientación que se le imponga a estas actividades, la planificación y ejecución de políticas de redistribución de la riqueza y de fomento a determinados sectores de la economía, ya sean públicos o privados. Por otra parte, en lo que refiere a las relaciones comerciales con el resto del mundo, el ministerio tiene a su cargo el desarrollo de la política arancelaria, así como también el control de los saldos de la

balanza comercial; pero fundamentalmente: dicho ministro es uno de los actores más importantes a la hora de la negociación con los organismos financieros internacionales. Finalmente, esta cartera también debe llevar adelante el control de toda la actividad económica que se lleva adelante dentro de las estructuras estatales; teniendo a su cargo tareas como la elaboración del presupuesto nacional, así como también auditorías en las distintas agencias.

En cuanto a su organización, debemos decir que en una primera instancia, el ministerio está dividido en diez Unidades Ejecutoras, que a su vez al interior de las mismas presentan una estructura organizativa piramidal que cuentan a nivel general con 39 Divisiones, y en un escalón más bajo de la pirámide, con 142 Departamentos; que cuentan con aproximadamente 2600 funcionarios de carrera, y que dependen jerárquicamente del Ministro y del Subsecretario, que son cargos políticos de confianza del Presidente de la República, que cuentan con apoyo parlamentario. A continuación se presenta una breve caracterización de cada U.E en base a la Memoria Anual 2005 de la propia cartera.

A- Dirección General de Secretaría:

Esta es la unidad que aparece como directo apoyo a la actividad del Ministro, como se puede observar en su memoria anual 2005, donde se pueden apreciar acciones vinculadas a diversas áreas que fueron desde el acuerdo con el FMI hasta reestructura del BHU. Por otra parte, es desde esta figura de asesoría central, que la secretaría tiene a su cargo el seguimiento de los programas financieros y presupuestos de las empresas públicas, en orden de velar por la coherencia con el programa general. En cuanto a su plantilla de recursos humanos, esta unidad se diferencia del resto por contar con un plantel caracterizado casi en su totalidad por ser profesionales universitarios (Escalafón A del sistema de carrera).

Respecto a la estructura organizativa de la unidad, de acuerdo al organigrama presente en el documento de la OPP (ver Apéndice documental), la DGS presenta cuatro Divisiones y diez Departamentos – además de tres asesorías directas de la dirección -; de las cuales tres de esas divisiones, están dirigidas por personas con el régimen de Alta Especialización; cuyas características particulares de designación y vínculo con el sistema de carrera serán analizadas posteriormente. Para el caso de este trabajo, vale destacar la reciente designación de la directora de la División de Recursos Humanos, y la convocatoria en proceso que existe para el nombramiento de un director de la División Administración (Entrevista a Franco, 2007). Ambas divisiones, que se encontraban acéfalas y están cubiertas por cargos de Alta Especialización; pasarán con estos cambios a contar con un progresivo traspaso de funciones – principalmente en el caso de Administración – desde distintas divisiones y/o

departamentos del resto de las unidades ejecutoras hacia esta División; conformando de esta manera una forma de gestión de la temática bastante más centralizada.

B- Contaduría General de la Nación:

Básicamente, esta U.E presenta como cometidos esenciales la elaboración, modificación e instrumentación del presupuesto nacional y de las sucesivas rendiciones de cuentas por un lado; al tiempo que además, tiene encargada la operacionalización y mantenimiento del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) que es común a toda la administración. Por otra parte, en lo que refiere a sus objetivos de gestión: en lo que atañe a esta investigación se destaca la búsqueda de implementar un nuevo sistema de RR.HH para toda la AC en forma conjunta con la ONSC.

Organizativamente, podemos decir que sólo dos de las seis divisiones están dirigidas por Alta Especialización (A.E); y que las mismas poseen entre dos y tres departamentos bajo su control jerárquico; que por cierto es la tónica general entre las distintas unidades, con la clara excepción de la DGI (ver Apéndice documental para más detalle).

C- Auditoría Interna de la Nación:

“Es un órgano de control que actúa con autonomía técnica en el desempeño de sus cometidos”; estos cometidos refieren en el ámbito público a el control de la gestión económica y financiera de los distintos órganos del Estado, mientras que en la órbita privada se dedica a aprobar la constitución de las sociedades anónimas y a controlar el funcionamiento de las cooperativas en sus distintas variantes (de producción, ahorro y crédito, etc.).

De acuerdo a estos cometidos es que organiza la estructura de la U.E, es decir: a través de una gerencia privada y una pública, que a su vez presentan distintas características. La primera, aparentemente contaba con metas de gestión muy claras, y con RR.HH capacitados para realizar dichas actividades, aunque escaso en número; lo que redundaba según la memoria anual en un atraso en el cumplimiento de los plazos fijados. Como contrapartida, la gerencia pública no presentaba objetivos ni planificación alguna, al tiempo que evidenciaba carencias de formación de sus profesionales. También según este documento, el gobierno del FA ha establecido indicadores concretos, al tiempo que ha instaurado procesos de capacitación para todos los funcionarios de esta dependencia.

Las dos gerencias por otra parte, dividen casi a la mitad la estructura organizativa, además de que cada gerente es A.E; con excepción de los

departamentos de Informática y Administración, quienes dependen directamente de la Dirección, sin mediar División alguna. Cabe destacar en este caso, el tema de la denominación de estas gerencias, que para los organigramas del ministerio ocupan el mismo nivel de una División; y que de esta manera está incorporando distinciones – al menos desde el punto de vista semántico – que no tienen un correlato concreto a nivel de las atribuciones o responsabilidades de cada organismo, y que pueden dar lugar a la existencia de inequidades posteriores.

D- Tesorería General de la Nación:

Esta unidad ejecutora tiene a su cargo, en coordinación con la Contaduría General, el mantenimiento y actualización del Sistema Integrado de Información Financiera. Tanto su Gerencia de Pagos, como su Gerencia de Recursos; y al igual que la Asesoría Técnica de la Dirección: poseen personas con A.E al frente de las mismas. Estas asesorías, que están presentes en mayor o menor número en todas las U.E, son en gran parte de los casos (9 en 20) A.E. También es bueno resaltar que, al igual que en la Auditoría Interna, y a nivel general, el Departamento de Administración presenta la particularidad de que sus funciones serán, como ya fue dicho, parcialmente centralizadas por la División Administración de la Dirección General de Secretaría.

E- Dirección General de Impositiva:

Su función esencial es la administración de los impuestos internos del país. Sin lugar a dudas, la DGI es hoy en día una de las unidades más importantes dentro del ministerio, no sólo debido a las funciones que realiza, sino esencialmente a dos hechos: el peso de la DGI dentro del ministerio en todo lo que refiere a recursos, tanto humanos como presupuestales (posee 7 divisiones – todas con A.E - , 42 departamentos y 116 secciones); y a la reciente reestructura institucional a la que fue objeto, que podría estar representando la orientación general que se busca consolidar con el proceso de reforma del Estado que está comenzando a impulsar el gobierno del Frente Amplio.

Este cambio institucional, que fue financiado mediante un convenio con la Unión Europea, tuvo como principales dimensiones la mejora en la eficiencia y eficacia en la recaudación; la implementación de un nuevo modelo de gestión; y la reestructura de la gestión de los recursos humanos, de modo de compatibilizarlos con los cambios anteriormente mencionados. En cuanto a este último tema, la principal cuestión que se intentó resolver fue la del doble empleo en sus funcionarios. De esta manera, se estableció un nuevo reglamento que determina que los funcionarios tendrán que cumplir un régimen de dedicación exclusiva; además de poseer algunas incompatibilidades

extraordinarias que antes no existían: “los funcionarios de la DGI no podrán ser dependientes, asesores, apoderados, auditores, socios.... de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que se encuentran sujetas al contralor de la DGI ya sea en forma rentada u honoraria” (Art.9 del decreto 166/005).

En lo que respecta al ingreso de los funcionarios, se determina que la única manera de entrada es a través del concurso, y la actuación de cada uno de ellos será evaluada de acuerdo a indicadores de desempeño tanto individuales como grupales, definidos previamente. Como complemento, una porción de las retribuciones que estos funcionarios recibirán (hasta el 15% de su sueldo que se entrega con un pago anual), estarán atadas al cumplimiento de las metas fijadas a nivel grupal, y no individual como uno se podría imaginar en el desarrollo de esta dimensión en un sistema gerencialista clásico. Si bien la modalidad de incentivos grupales también implica una práctica gerencialista; lo cierto es que, como se verá más adelante, el modelo de la DGI intenta salvar algunos de los cuestionamientos que se plantearon a este sistema en el marco conceptual.

En consonancia con estos cambios mencionados, se intentó reducir en parte algunas de las distorsiones a la norma identificadas para la AC, como por ejemplo la existencia de sistemas de carrera paralelos; a través de la incorporación efectiva de muchos funcionarios que habían ingresado a través de un préstamo del BID, y que ahora cuentan con un contrato a término con la agencia. Si bien con este régimen de contratos permanentes no se termina de regular la situación, debido a que como ya fue dicho anteriormente: este tipo de vínculo también colabora en la existencia de un sistema de carrera paralelo; lo cierto es que es un primer paso para retener a un número importante de profesionales que la DGI considera importantes para poder desarrollar correctamente sus funciones (Entrevista Serra, 2007). Sin embargo, hay que hacer notar en este caso que, de no encontrar una regularización plena en el corto plazo, esta forma de regular posee claras señas gerencialistas, ya que la posibilidad latente del despido puede atentar contra el accionar del funcionario que ya sabe que en algún momento es probable que deba retornar al ámbito privado, y por ese motivo: se muestre permeable a presiones desde las empresas que debe controlar.

Por último, a nivel salarial, en consonancia con las directivas que se están trabajando a nivel de la ONSC, la DGI ha reforzado los componentes fijos de las retribuciones; al tiempo que ha intentado recomponer la pirámide salarial, como mecanismo de incentivar la realización de la carrera administrativa y de recompensar los bajos niveles salariales que comparativamente poseen los funcionarios públicos respecto a ciertas áreas del sector privado. En este sentido, el art. 21 del decreto 166/005 establece por ejemplo que los profesionales (escalafón A) grado 16 perciben \$58.764;

mientras que un director de División percibe \$ 75.061; y los que menos perciben (los grado 1 de los escalafones C, D, E y F) ganan mensualmente \$13.503.

F- Dirección Nacional de Aduanas:

Sus principales cometidos refieren esencialmente al control de la legalidad de las distintas operaciones que impliquen una entrada o salida de mercancías al país; elaborando a través de dicho registro, la balanza comercial del Uruguay. Por otra parte, dicho organismo es responsable de la recaudación de todos aquellos tributos relacionados con los movimientos de mercancías antes mencionados (tasas, aranceles, etc.). De acuerdo a la percepción que tienen sus jefes del lugar que ocupa la Dirección dentro del aparato estatal, se desprende que la misma no ha contado con todo el apoyo requerido, sobre todo en lo que respecta a una idea clara de los objetivos que deben regir su funcionamiento. Actualmente, de sus cuatro asesorías, tres son A.E; y presenta seis divisiones (2 A.E) con un total de 17 departamentos en el escalón siguiente de la jerarquía.

G- Dirección Nacional de Loterías y Quinielas:

A raíz de la falta de una estructura técnica adecuada a los cometidos de la Dirección; la misma no ha podido activar algunas de las oficinas que plantea el organigrama actual. Este hecho se debe en gran parte a la escasez de recursos humanos – sobre todo profesionales – y a la baja capacitación y al alto promedio de edad que presentan como rasgo característico los funcionarios existentes. Si bien no se ha podido acceder a la información referida a cuáles son las oficinas que están vacías, o sin funcionar; la mirada a su estructura organizativa presenta la particularidad de que es, junto a la Auditoría Interna, la única U.E que presenta un Departamento dirigido por un A.E (además de los tres casos en las cuatro divisiones y el responsable de una de las dos asesorías).

H- Dirección Nacional de Catastro:

La memoria anual de este organismo plantea claramente una situación de escasez de información actualizada como consecuencia de la escasez y falta de adecuación entre el nivel técnico ofrecido por el cuerpo de funcionarios, y el requerido para la utilización y manejo de las tecnologías necesarias. Su organigrama en líneas generales (ver Apéndice) es bastante sencillo, y está integrado por 3 divisiones, 6 departamentos y 4 secciones con 20 oficinas delegadas.

I- Dirección General de Casinos:

Debido a cuestiones como la forma en que se designan los cargos gerenciales, o la “polifuncionalidad consagrada en la última reestructura administrativa”; la carrera administrativa en esta unidad es casi inexistente, de acuerdo a lo que establece su memoria anual. Otro hecho que contribuye a apoyar esta sentencia es la existencia dentro de la Asesoría Técnica y de la División Juegos de 3 A.E en cada una de ellas, aunque no están especificadas las funciones que cumplen cada una de ellas.

J- Dirección General de Comercio:

Es un organismo que tiene a su cargo la regulación y el control de actividades como la defensa del consumidor; las zonas francas; la defensa de la competencia. Cada una de esas tres divisiones está dirigida por un cargo de A.E, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto 16.736, correspondiente al período 95-99, en su artículo 163.

4 a - Distorsiones a la estructura de carrera en el MEF

Repasadas las funciones y consideraciones internas relacionadas con cada Unidad Ejecutora dentro del MEF; es necesario establecer a modo de resumen: cuáles son en líneas generales las particularidades del caso, en lo que atañe a los RR.HH y su gestión. Como primera conclusión, se desprende que la situación al interior del ministerio no parece ser muy distinta a la que se percibe a nivel de toda la Administración Central en general, es decir: que las principales distorsiones o falencias identificadas desde las distintas unidades ejecutoras aluden esencialmente a una estructura funcionaria con altísimo promedio de edad; hecho que redundando directamente en un segundo punto, que es el de la calificación.

Casi todas las U.E evalúan como absolutamente necesaria una continua formación de los funcionarios, especialmente en todo lo referido al manejo de los sistemas informáticos que cada vez en mayor medida rigen los procesos administrativos; a la vez que algunas unidades reconocen carencias en lo relativo a la inexistencia o poca capacitación de los mandos medios o cargos de gerencia incluidos dentro de la carrera administrativa. Además, al igual que en el resto de la AC, el MEF cuenta con algunas de las prácticas que determinan actualmente en el Uruguay un sistema paralelo de carrera, como por ejemplo la gran cantidad de “contratados permanentes” y becarios; o de directores que a pesar de contar con un puesto de director y cobrar de acuerdo al mismo, no ejercen de forma efectiva el cargo.

Pero por otra parte, el MEF presenta en su interior el ejemplo de una U.E como la DGI, que ha sufrido una serie de reformas y reestructuras, tanto en lo

concerniente a la gestión funcional como a la gestión de los RR.HH al interior del organismo; y cuyos procedimientos bien podrían ser considerados como la tónica a seguir por el gobierno en dicha materia. Poniendo a punto algunas de las ideas ya establecidas anteriormente, podríamos decir que en esta reforma se intentaron resolver muchas de las distorsiones del sistema de carrera clásico; fortaleciéndolo por un lado con la incorporación al sistema de aquellas personas cuya vínculo con el Estado se daba a través de una beca de trabajo por un término de un año; mientras que por otro lado se incorporan algunas prácticas gerenciales como el establecimiento de un pago variable atado al cumplimiento de determinadas metas grupales. Dichos grupos, se conformaron esencialmente entre integrantes de una misma División, Departamento o Sección; y se les asignaron ciertos productos, con sus respectivos indicadores, relacionados con los objetivos institucionales de la institución fijados en el compromiso de gestión firmado entre la DGI y el MEF.

De acuerdo a Serra, la intención fue que las actividades evaluadas para el pago extra, debían poder ser realizadas solamente por los integrantes del grupo, como forma de premiar a quienes efectivamente hacían la tarea. El propio director de la División Administración explica el por qué de un sistema de este tipo: “partíamos de la base de que por nuestro sueldo nos pagan para que hagamos justamente muchas de estas actividades; y el supuesto que está detrás de un sistema de pago variable es que los trabajadores tienen que hacer un esfuerzo adicional para poder cumplir una meta que busca resultados más exigentes de los que se hubieran dado naturalmente.” (Entrevista Serra, 2007)

Dado que la actividad de la DGI está esencialmente relacionada con la recaudación; la instauración de un sistema como este podría generar un efecto perverso en relación a un cierto afán recaudador por parte de los funcionarios. Pero aparentemente, y según lo declarado por Serra; si bien la DGI tiene a nivel general metas de recaudación; las metas de los distintos equipos no están asociadas a niveles de recaudación; ni siquiera en los equipos de inspección (quienes auditan determinando deuda y no recaudan). Quienes si están atados a las metas institucionales son los Directores de División y de Departamentos, quienes no pueden acceder a los premios si la DGI no cumple en su totalidad con el compromiso de gestión. Cabe aclarar que en el caso de los directores el sistema si es individual. Igualmente, al observar estos planteos, se puede plantear al menos la duda de hasta qué punto la retribución de los distintos grupos no está “atada” a la recaudación, cuando sus superiores sí están condicionados por la misma para cobrar sus recompensas. Lógicamente se podría suponer que si bien esa no era la idea original del diseño; por la vía de los hechos se da una especie de presión indirecta.

Si centramos el análisis por el contrario, en la situación de los cargos de dirección de las distintas divisiones al interior de las distintas unidades

ejecutoras, un primer punto a identificar es el hecho de que de acuerdo al cuadro 4 del apéndice documental: el ministerio cuenta en la actualidad con una cantidad de funcionarios que presentan el cargo de “Director de División” (152); que excede notoriamente la cantidad real de divisiones existentes (39). Este punto se explicaría, de acuerdo a lo manifestado por la nueva directora de Recursos Humanos del MEF, Silvia Franco, por el hecho de que la adjudicación de un puesto directivo era el mecanismo que se encontró para premiar a funcionarios que debido a los bajos niveles de retribuciones, ya no podían aspirar a ganar más. Franco también precisó que prácticamente en todo el ministerio, esta práctica se refiere especialmente a los puestos de subdirectores (o sea: funcionarios con cargo de subdirectores que no ejercen esa subjefatura), puesto que en el caso concreto del MEF los directores de División son quienes efectivamente ejercen el cargo (Entrevista Franco, 2007); aunque más allá de este dato, la información presentada en el apéndice documental muestra que estas diferencias también se producen con los cargos de Director.

Pero además, otro hecho que merece una atención especial es la condición dentro del sistema de escalafones y grados de la carrera administrativa que presentan aquellos funcionarios que aparecen declarados por las propias unidades ejecutoras desde sus sitios web, como los directores de divisiones. Si bien esta información está un tanto incompleta; de las unidades que pudimos analizar muestran por un lado un porcentaje bastante alto de directores que de acuerdo a su escalafón y grado (A-16, A-15) pareciera que accedieron a los mismos a través del sistema formal de carrera. Sin embargo, el alto número de cargos de director catalogados como de Alta Especialización que aparecen en cada Unidad Ejecutora, como ya fue observado en la descripción de cada una de ellas; está planteando de hecho una especie de régimen de Alta Gerencia que se encuentra por fuera del sistema de carrera – aunque previsto por algunas disposiciones - ; otorgándole de esta manera al jerarca una mayor discrecionalidad a la hora de conformar la estructura directiva de sus distintas oficinas.

El art. 28 del TOFUP establece la posibilidad de contratación para el Escalafón “A” de: “técnicos nacionales o extranjeros cuya capacidad evaluará la Comisión que éste Poder designará a ese efecto, para desempeñar funciones de Alta Especialización y Alta Prioridad en las diferentes Unidades Ejecutoras, en régimen de dedicación total”. Ambos casos presentan rasgos comunes como la posibilidad de designar personas provenientes del sector privado; el hecho de que sus niveles de remuneración serán “competitivos con los del mercado laboral para niveles de requerimientos equivalentes” (art. 35, TOFUP). Pero también existen algunas diferencias que aluden también a la duración de los contratos, que es de un año con posibilidad de ser renovados hasta el final de la legislatura que los designó en el caso de los Alta Prioridad (y

sin límites en los Alta Especialización); o a la designación: mientras que para los cargos de alta prioridad, el jerarca puede proponer directamente un nombre concreto que es evaluado por la comisión pertinente; en el régimen de alta especialización se debe realizar necesariamente un llamado abierto para la provisión del mismo. De hecho, la alusión a un régimen de alta gerencia aparece en el art. 36; en el que se explica de qué manera (además de la cuestión ya citada de los niveles de retribución) se distorsiona la carrera; ya que el jerarca puede, dentro de los plazos que le fija la reglamentación, establecer arbitrariamente cuál de las oficinas que dependen jerárquicamente de él deben ser ocupadas por cargos de alta especialización.

Por otro lado, algunos directores aparecen con la denominación de “Escalafón no válido para el vínculo contractual”; en particular los directores de la DGI, y de acuerdo a lo explicado por Serra, esa denominación alude a que la profesión de quienes obtuvieron los cargos simplemente no aparece contemplada en la lista de profesiones que aparece en el MEF, y que por lo tanto no tienen un escalafón y un grado asignado dentro del ministerio. (Entrevista Serra, 2007)

Caracterizado funcional y organizativamente el MEF, e identificadas algunas de las distorsiones que caracterizan la gestión de los recursos humanos en esta cartera; es necesario intentar indagar acerca de cuáles son las medidas o ideas que el gobierno del Frente Amplio piensa llevar adelante en dicha materia como forma de resolver estas distorsiones, tanto a nivel general de la Administración Central como a nivel particular del Ministerio de Economía.

5 – El Gobierno del Frente Amplio y la Reforma del Estado

Dado que el gobierno del Frente Amplio lleva más de dos años de gestión, y que además todavía los principales cambios previstos para reformar el Estado están en su etapa de gestación y no han alcanzado demasiada visibilidad pública más allá de los pronunciamientos oficiales que marcan su inminente llegada; considero que para una primera aproximación hacia la posible orientación que tomen las posteriores medidas: es la consideración del programa de gobierno que el Frente Amplio utilizó durante la campaña electoral. Posteriormente dentro de esta misma sección del trabajo, se intentarán analizar aquellas medidas que se encuentren en su etapa de implementación, junto con los proyectos que puedan encontrarse en vías de materializarse.

5 a- Propuesta programática

Al analizar el programa de gobierno del Frente Amplio para el período 2005-2010, se puede advertir en una mirada global del mismo, que existe un planteo firme de recuperar para dentro de la órbita del Estado, el control de ciertas áreas consideradas como estratégicas para el bienestar de los ciudadanos. El Estado no sólo aparece como el líder del proceso de desarrollo, sino que debe asumir la responsabilidad de resolver las desigualdades existentes en la sociedad. En orden de conseguir dichos objetivos, las empresas públicas deben, de acuerdo a la propuesta de gobierno, ser reformadas para poder alcanzar mejores y mayores niveles de eficiencia y competitividad. Cabe aclarar en este punto, que si bien está planteada como opción la asociación con actores privados; lo cierto es que a priori se plantea la necesidad de que la gestión continúe permaneciendo en manos estatales (lógicamente orientadas especialmente a la eficiencia social).

En las cuestiones referidas estrictamente a la producción de bienes y servicios, el programa le otorga al Estado un papel de redistribución con sentido de “justicia social”, a través de una intervención vía impositiva, con claro énfasis en la selectividad. Por otra parte, siguiendo en la misma lógica de acción, aparece planteada cierta preocupación por intentar fortalecer la infraestructura, de modo de reducir los costos de inserción y desarrollo de los distintos emprendimientos privados. Por otra parte, respecto a la implementación de las políticas sociales, el documento establece que las mismas deben estar orientadas a cubrir las carencias básicas de la sociedad de la forma proporcional a las necesidades de cada sector. Una de las funciones más importantes que debieran llevar adelante las instituciones estatales dentro de esta área, es la provisión al conjunto del sistema de prestaciones, de una visión global, de conjunto. De esta manera, se esgrime que de esta forma se logrará evitar una superposición en la prestación y prácticas de corte corporativo.

Por último, a los efectos de esta investigación, la gestión de los recursos humanos planteada por el Frente Amplio presenta un intento por fortalecer algunas de las características del sistema de carrera que está presente en la Constitución del Uruguay. Por ejemplo: la confirmación del concurso como condición para el ingreso a la función pública; o hacer cumplir el principio de “a igual tarea, igual remuneración”. Además, en consonancia con algunas de las ideas ya esbozadas aquí, aparece la intención de fortalecer a la ONSC como planificador de dicho proceso, tomando quizás como ejemplo algunas de las decisiones tomadas a nivel de la Intendencia de Montevideo durante las últimas administraciones frentistas como la implementación de un escalafón gerencial que presenta algunas particularidades respecto al modelo clásico del NPM; y

una reforma de los ministerios que permita descentralizar tareas, bajo un nuevo y más estrecho relacionamiento con las intendencias.

En suma, considerando las ideas existentes dentro del programa de gobierno del Frente Amplio, podemos llegar a concluir claramente que al menos en principio, la gestión del Frente Amplio en el gobierno debería tender a consolidar, o al menos comenzar a esbozar, un modelo de Estado de Bienestar de corte Socialdemócrata. Este punto se puede comenzar a confirmar esencialmente por el rol central que se le adjudica al Estado en el proceso de desarrollo y participación en la economía del país en pos de alcanzar a reducir los amplios niveles de desigualdad social alcanzados sobre todo en los últimos años. Consecuentemente con esta idea, parece vislumbrarse un intento por fortalecer o reconstruir las redes de bienestar de forma más solidaria y colectiva, por ejemplo desde la proyección de un sistema nacional de salud. Por otra parte, el documento analizado presenta en algunas de las propuestas claras vetas desarrollistas, sobre todo en lo relativo a la adopción de políticas que fortalezcan la infraestructura básica del país, como forma de incentivar indirectamente la actividad privada.

Sin embargo, y como es lógico esperar de un caso concreto, no todos los lineamientos de acción propuestos responden a una lógica de bienestar desarrollista; sino que por el contrario, se pueden observar algunas áreas en las que estos principios parecen convivir con aquellos defendidos por la lógica de mercado. Dentro de este grupo podríamos citar a la posibilidad concreta de la asociación de las empresas estatales con actores privados; con la salvedad de que de concretarse la permanencia de la gestión en manos estatales, se podría estar hablando de una especie de “híbrido” entre ambos paradigmas. Pero quizás el caso más claro sea la proyección (y como ya sabemos, materialización) de un Plan de Emergencia Social que contiene claros rasgos asistencialistas y residuales. Si bien dicho plan no ha sido proyectado como un elemento permanente, habrá que esperar qué acontece con las posteriores acciones, debido a que si consideramos los montos manejados, estamos ante una política claramente mercantilizadora.

5 b- Medidas ejecutadas o proyectos de reforma en vías de implementación

5 bi – Ley de Presupuesto

La ley de presupuesto del gobierno no presenta grandes declaraciones o medidas en lo que refiere a la temática en cuestión; aunque hay algunas consideraciones que vale la pena realizar. A nivel global podemos destacar por un lado un involucramiento directo del Presidente de la República en el proceso de reforma del Estado, a través del Consejo de Ministros (Art. 69); mientras que por otro, la definición, implementación y evaluación del mismo estará delegado

en una coordinación entre la OPP, la ONSC y el MEF. En cuanto al inciso que trata las cuestiones relativas al Ministerio de Economía; los cambios más sustantivos aluden principalmente a la DGI y a Aduanas. En el marco de su programa de modernización, la DGI recibe la creación de un cargo de alta gerencia (Subdirector General de Impositiva), que se proveería entre los funcionarios del ministerio; así como también “funciones de alta prioridad de Director de División Interior y Director de División de Grandes Contribuyentes” (Art. 108). La Aduana mientras tanto, quedó encargada de presentar una propuesta de reestructura administrativa para la mejora de la gestión. De acuerdo al artículo 116, un informe del Ministerio debería de haber sido presentado para Junio del 2006; hecho que se concretó con la presentación de un programa de modernización del organismo.

De acuerdo a este documento, que realiza un diagnóstico de la situación de la unidad, en forma conjunta con una estructura de las reformas a realizar en base a distintos proyectos (8 en total) como por ejemplo: “Modernización de procesos y procedimientos”; “Fortalecimiento de Recursos Humanos”; “Planificación y evaluación de resultados”, etc.: en lo que refiere especialmente a los rr.hh, se advierte explícitamente la voluntad de ajustar los cambios en esta área a los lineamientos generales que se están manejando a nivel central. Este hecho se advierte en propuestas tales como la determinación de la dotación de funcionarios necesaria para cada oficina a partir de la previa reestructura funcional y organizativa; procesos de capacitación para quienes ya pertenecen a Aduanas; o el establecimiento de un sistema de incompatibilidades (www.mef.gub.uy) aparentemente similar en estructura al que ya está rigiendo en la DGI.

Por otra parte, también aparecen planteadas disposiciones referidas a la posibilidad de cubrir puestos que no sean ocupados por los antiguos funcionarios; pero el documento no es para nada específico en lo que respecta a las formas y mecanismos de ingreso para estos nuevos funcionarios. Además también existe la posibilidad de que quienes no se quieran ajustar a las nuevas exigencias puedan optar por un retiro especial. Finalmente, en lo que refiere a las retribuciones, se vislumbra al menos la intención de simplificar la estructura salarial mediante un aumento de los montos fijos en relación a los componentes más variables (www.mef.gub.uy). Este hecho vendría a colaborar con ese intento de otorgarle unicidad a las retribuciones de funcionarios de igual grado y cargo; retirando algunas de las fuentes de asimetrías y clientelismo en el sistema de carrera.

5 bii – Rendición de cuentas 2005

Posteriormente, la rendición de cuentas del año 2005, con la consiguiente revisión de los planes estratégicos de cada unidad; aporta

algunas líneas que ayudan a vislumbrar ciertas medidas. Si bien la información recabada aparece como muy superficial, debido a que muchos de los indicadores a los que se hace referencia no poseen datos de la gestión en el período, y los mismos aparecen como muy vagos en su intento por medir la actividad de los organismos analizados: lo cierto es que aparecen algunas definiciones que vienen a confirmar ciertas ideas que se han ido esbozando a lo largo del trabajo. En primer lugar, en el inciso “Presidencia de la República” se advierte el compromiso con la generación de un proceso de reforma que intente adaptar la estructura organizativa y de gestión a los objetivos de desarrollo que el gobierno piensa llevar adelante (aunque estos últimos nunca son realmente explicitados). En lo que refiere a la gestión de los recursos humanos, se plantea como objetivo estratégico la adecuación del sistema normativo a las necesidades y realidades actuales de la administración, a través de una ley de servicio civil; alcanzando de esta manera una reformulación de la carrera administrativa. Como vemos, no aparecen en ningún momento alusiones a una flexibilización o a procesos de desmantelamiento de la carrera administrativa.

Si analizamos la rendición de cuentas de los organismos más comprometidos funcionalmente con esta área de reforma, como la OPP y la ONSC; también se advierte que se confirma sobre todo el nuevo papel que se les adjudica a estos organismos desde el gobierno en el proceso. En lo estrictamente relacionado con la OPP, si bien su objetivo más general dentro de la temática tratada alude a la “modernización de la gestión pública”; tanto la rendición de cuentas del año 2005, como el plan corregido para el año 2006 se centran en la continuación del reforzamiento de la transparencia de la gestión a través del “diseño e implementación del nuevo sistema informático PEG-SEV, a través del cual se presentan los lineamientos estratégicos” (Rendición de Cuentas, 2005). Pero quizás uno de los hechos más significativos del documento, es el reconocimiento explícito de que en realidad, el eje del proceso de reforma se encuentra actualmente en otros organismos (esencialmente la ONSC y en menor medida el MEF).

Confirmando esta última valoración del documento, el análisis de la rendición de cuentas de la ONSC, así como de sus indicadores de gestión: están dando muestras por un lado, de efectivamente haber asumido una importante cantidad de atribuciones muy variadas; que van desde el apoyo a procesos de reestructura orgánica y de cargos de las distintas Unidades Ejecutoras; hasta el diseño de un sistema de formación para cargos de conducción, al estilo de la Escuela de Administración existente en Francia. Si bien los resultados en las distintas áreas mencionadas han sido algo dispares; se puede establecer tentativamente que en líneas generales los indicadores han dado señales positivas. Por ejemplo: de acuerdo al documento, un 60% de las unidades ejecutoras recibieron asistencia de la ONSC durante el 2005 en

todo lo relativo a la implementación de áreas específicas de gestión de los recursos humanos.

Por otra parte, casi un 86% de los proyectos de reestructura organizativa demandados, se pudieron materializar. Este hecho puede ser perfectamente interpretado, no sólo como una muestra de una buena gestión de la ONSC; sino que además estaría dando cuenta de una actitud “comprometida” si requiere, las distintas unidades ejecutoras con el proceso de reforma. Esta interpretación parece confirmarse con las declaraciones del Sub Director de la ONSC (Entrevista Ruocco), Humberto Ruocco; quien en la entrevista que se le realizó manifestó por un lado, que la amplia respuesta que ha obtenido el gobierno desde las distintas oficinas responde esencialmente a la legitimidad que estos requerimientos han adquirido gracias a la fuerte presencia de la figura del Presidente de la República en las distintas etapas del proceso de reforma del Estado; que ha sido catalogada por él mismo como “la madre de todas las reformas”.

Por otra parte, en lo relativo al papel de la ONSC dentro de este proceso; también se reconoce no sólo la vuelta de la oficina a la realización de sus cometidos “clásicos”; sino que además el Sub Director evalúa que en tanto unidad asesora; la Presidencia ha confiado mucho en sus capacidades; otorgándole constantemente nuevas responsabilidades que de alguna manera deben ser “ganadas” por las distintas oficinas. Por último, en cuanto a los datos que aparecen en la rendición de cuentas relativos a los proyectos de reestructura organizativa; el entrevistado ha reconocido que estas propuestas aún no han contado con un correlato claro en la reestructura de la distribución de los recursos humanos en dichas unidades.

Llegado a este punto, es necesario aclarar que muchas de estas medidas se encuentran enmarcadas en un programa marco, denominado TRHES (Transformación de los Recursos Humanos del Estado); y que surge de un acuerdo de negociación colectiva entre la propia ONSC, el movimiento sindical, la OPP y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Si bien al observar el marco en el que se desarrolla esta negociación queda principalmente la sensación de que el mismo no es más que una declaración de intenciones, que plantea como principales objetivos reformas en la capacitación de los funcionarios y la estructura de la carrera administrativa entre otros; sin embargo la ONSC está poniendo además en funcionamiento el programa SIRO (Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones para la Administración Central), que si bien todavía no está funcionando a pleno, de acuerdo a lo declarado por Ruocco (Entrevista); el mismo consta básicamente de tres grandes proyectos de reforma: en primera instancia, se buscará fortalecer el sistema de carrera de la AC, a través de medidas tales como la incorporación de los contratos permanentes y de algunos becarios a la función

pública con un grado y un escalafón determinado; generar unicidad a lo largo de la AC precisamente en todo lo referido a los escalafones de la carrera y a las retribuciones asociadas a cada uno de ellos; y atado un poco a este último cambio: en un intento por alcanzar una distribución más racional y eficiente de los rr.hh, es prioritario para este gobierno la generación de mecanismos que faciliten la movilidad horizontal de los funcionarios; sin que esto implique un perjuicio para los funcionarios. Según Ruocco, hoy en día la heterogeneidad que existe entre unidades de un mismo ministerio es tal, que “si yo a vos te paso de Casinos a Catastro, todo el mundo va a decir que te estoy persiguiendo; y si hago al revés, todo el mundo va a decir que te estoy acomodando: nadie va a pensar en términos de gestión...” (Entrevista)

En segundo lugar, aparece como objetivo para finales de esta administración, la promulgación de una ley de servicio civil, que oficie entre otras cosas como salvaguarda para algunos derechos básicos de los funcionarios del Estado (se hace mucho hincapié en la discusión de estos cambios bajo el marco del proceso de negociación colectiva); y que permita cierta permanencia en el tiempo de las reformas que se piensan llevar adelante. La promulgación de esta ley, en cuyos contenidos aún se continúa trabajando según las declaraciones del sub director de la ONSC: se constituiría de alguna manera en otro punto de fortalecimiento del modelo de gestión burocrática.

Por último, quizás uno de los elementos más innovadores en los que se encuentra trabajando el gobierno del FA dentro de esta temática, es la constitución de un nuevo escalafón de conducción; del que hasta ahora parece conocerse simplemente el hecho de que tendrá como modelo a seguir, la experiencia que ha venido desarrollando la IMM en dicha área. A pesar de estas intenciones, aún no parecen estar claros ni los grados que poseerá dicho escalafón, ni la forma en que se acoplará o no a las jerarquías existentes como los directores de División o Departamento; ni tampoco la apertura o no que poseerán los llamados para candidatos que provengan del ámbito privado. En lo que sí aparentemente habría acuerdo según Ruocco, es en el hecho de que para concursar por el grado más alto del escalafón, el interesado debería de haber aprobado la maestría en Gerencia Pública que se comenzará a dictar a partir de un convenio entre la ONSC y la UdelaR. La materialización de esta experiencia se constituiría en la primera de este tipo dentro del Estado uruguayo; y contribuiría decididamente en la conformación de un cuerpo de dirección con una identidad y cohesión que beneficiaría, de acuerdo a autores como Peter Evans, la eficiencia y la coherencia en la gestión pública.

Quizás conviene en este punto analizar, al menos de manera exploratoria, el borrador inicial del nuevo escalafón a la luz de la experiencia

que ofició de modelo (el caso de la IMM), para intentar advertir particularidades o continuidades de ambos modelos.

5 biii – Escalafón de Conducción

Esencialmente, el sistema de carrera de la IMM está constituido por cinco escalafones (Profesional y Científico; Cultural y Educativo; Especialista Profesional; Administrativo; y Obrero), a los que se les viene a agregar el Escalafón de Conducción. Por otra parte, existen 22 grados ocupacionales, de los cuales, para acceder a un cargo de conducción: se debe poseer un grado de 9 a 22.

En lo que refiere estrictamente al escalafón de conducción, la normativa establece que no se puede acceder a los mismos si no se produce previamente una vacante. Además, dicho escalafón está dividido en tres sub escalafones, que se justifican en lo referido a las responsabilidades y tareas que dichas personas deben realizar. El escalafón de Dirección Superior, tiene a su cargo tareas caracterizadas por programas de tipo institucionales, globales (Manual IMM, 1999). Por otra parte, el escalafón de Dirección tiene a su cargo metas de corto plazo, orientándose principalmente por criterios técnicos por sobre los criterios políticos. Mientras que el último sub escalafón denominado “Jefatura”, está a cargo del control directo de las actividades del resto de la organización.

Si bien en líneas generales la estructura aparece claramente definida, el documento no es muy preciso en algunas cuestiones como por ejemplo la existencia de la posibilidad o no de que personas del sector privado puedan acceder a los cargos de conducción; ya que si bien se establece la posibilidad de acceder desde cualquier escalafón operativo; no hay referencias a esta otra situación, aunque todo indicaría pensar en que no estaría habilitada tal posibilidad. Otro tema que no termina de quedar claro, es la forma en que un funcionario (que accedió a un cargo de conducción y luego fue destituido) retorna a su puesto original, en cuanto al escalafón, el grado y las retribuciones con las que se reintegran.

Si intentamos observar cómo se resuelven estas cuestiones en el documento presentado desde el SIRO en Febrero de 2007, se pueden reconocer esencialmente las mismas lagunas que el modelo implementado en la IMM. De hecho, esta “Matriz del Escalafón de Conducción” no presenta ninguna diferencia sustancial con el modelo ya presentado, a excepción de las denominaciones de los distintos sub escalafones. A su vez, cada sub escalafón – C1, C2, C3 – cuenta con tres niveles ocupacionales distintos (A, B, C) que también se encuentran en el modelo municipal. Esta idea, ya aparece al menos esbozada en la reestructura que llevó adelante la DGI; debido a que en su reestructura salarial de recomposición de la pirámide clásica; se establecen

tres niveles de pago a nivel de directores de División; como mecanismo de pagar de la forma más realista posible de acuerdo a las responsabilidades de cada director. Aparentemente este sistema se aplicaría a los cargos que están inmediatamente por debajo de los cargos políticos y los de particular confianza. Precisamente, tomando en cuenta la estructura actual de la AC, todavía no está claro cómo llevar adelante lo que la ONSC denomina “volcado”, es decir: conjugar ambas estructuras, debido a que el documento se limita a establecer un recuento de las posibles situaciones que se pueden generar a la hora de la implementación (un listado bastante exhaustivo por cierto); pero no establece cómo proceder en esos casos concretos.

6 - El caso chileno como contexto regional

6 a- Características generales del proceso de reforma²

A diferencia de Uruguay, donde la salida de la dictadura supuso prácticamente una vuelta a la institucionalidad reinante anteriormente al golpe; el caso chileno presenta la particularidad de que el primer gobierno democrático post dictadura, debió enfrentar algunas carencias y vacíos institucionales en áreas tan importantes en dicha coyuntura como las políticas sociales; necesarios para fortalecer la gobernabilidad. Con este fin se fueron creando una serie de organismos, siempre en la órbita del Poder Ejecutivo; al tiempo que se comenzaron a implementar algunos procesos de modernización de estructuras ya existentes.

Durante el segundo período de gobierno, cuyo presidente fue Eduardo Frei (1994-1999), se le otorgó un rol central a la modernización de la gestión pública, desde la orientación hacia una mejor inserción competitiva del país. Con este fin se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1994; que desde una primera aproximación a los cometidos y la institucionalidad que adquirió, sumado a la fecha de creación: se lo puede perfectamente vincular al menos con el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) creado en Uruguay un año después por la Administración Sanguinetti. El sistema de modernización finalmente adoptado por Chile se basaba en un sistema basado en resultados, que si bien fue pensado para toda la administración, inicialmente se probó con once servicios públicos. Este cambio de orientación de la gestión tuvo su correlato en el resto de las dimensiones de la administración, ya que por ejemplo una proporción creciente de las remuneraciones fueron otorgadas en base al desempeño del trabajador;

² Esta sección está basada en el documento “Reforma del Estado en Chile: 2000-2006” disponible en www.modernizacion.cl

al tiempo que se comenzó a invertir cada vez más en capacitación del personal.

A partir de la acumulación generada en estos primeros años, se generó un Plan Estratégico de modernización que cubría el resto de la presidencia de Frei (1997-2000). Este plan “definió prioridades y objetivos a partir de los principios de probidad, igualdad y no discriminación, eficiencia, eficacia y gestión participativa que deben resguardar los valores que dan sentido a la función pública” (2006, 18). Los objetivos eran: la constitución de una red estable de servidores públicos; el mejoramiento continuo de la accesibilidad y calidad de la atención a la ciudadanía; el garantizar la transparencia en el desempeño de las funciones públicas; el establecimiento de una institucionalidad estatal para mejorar la eficiencia, flexibilidad y coordinación de las actividades del sector público; la orientación a los resultados, estimulando el uso eficiente de los recursos humanos, financieros y tecnológicos; y la generación del compromiso y la participación de todos los sectores involucrados (2006, 19). Cada objetivo mencionado, se conformó a su vez en una línea de acción concreta.

Con la llegada de Lagos a la presidencia, si bien en líneas generales el proceso de reforma se mantuvo, también se introdujeron algunas particularidades o matices, como una mayor atención al tema del ejercicio de la democracia a través de la creación de mecanismos de responsabilización claros y de rendición de cuentas. También en este período se lanzó un “Proyecto de Reforma y Modernización del Estado”, a cargo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que además de lo ya citado, incluía referencias para una flexibilización de la estructura administrativa; profundización del proceso de descentralización y la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a lo largo de todo el aparato estatal. Si bien este proyecto presentó cuatro ejes fundamentales (Gestión Pública, Gestión de Recursos Humanos, Gestión Financiera y Descentralización), la temática de esta investigación llevará a que el centro lo ocupe la Gestión de Recursos Humanos.

6 b- Recursos Humanos en Chile

Históricamente, Chile se caracterizó por poseer, en relación a la gestión de los recursos humanos: “un sistema con una alta participación política en la designación de los funcionarios, bajo la forma de acuerdo entre partidos y una carrera estancada en términos de sus posibilidades de progreso y desarrollo de sus funcionarios” (pág. 147, diagnóstico Chile). Sin embargo, al igual que en Uruguay; cuando uno observa las leyes que reglamentan la carrera (leyes 18.575 y 18.834), advierte que formalmente el sistema chileno es firmemente burocrático y jerárquico. Aparecen allí cuestiones como el ingreso de acuerdo

al mérito, la inamovilidad de los funcionarios y el respeto a las jerarquías de la estructura organizativa (con una clara forma piramidal). Igualmente, el sistema de rr.hh. en Chile ha venido desarrollando desde hace ya muchos años, un sistema de evaluación por resultados que también ha sido tomada como eje de los proyectos de modernización de la gestión actualmente en curso.

Una de las principales innovaciones que presentó el proyecto de la administración Lagos, fue la creación de una Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC); que tendría básicamente los cometidos de la ONSC aquí en Uruguay; con la salvedad no menor de que la nueva institución en Chile no es un órgano asesor del Poder Ejecutivo; sino que es una oficina dependiente del Ministerio de Hacienda. De acuerdo al sitio www.modernización.cl, la DNSC es un servicio “descentralizado y altamente tecnificado”, que se divide en dos Sub direcciones: la sub dirección de Alta Dirección Pública y la sub dirección de desarrollo de las personas.

6 c- La carrera funcionaria

La aprobación de la Ley del Nuevo Trato consistió en una medida tendiente a reforzar un sistema de carrera cuyo único criterio considerado a la hora de ascender a alguien era la antigüedad del involucrado, sumado al hecho de que existían pocas posibilidades de movilidad horizontal. Los concursos internos pasaron a ser el mecanismo establecido para cubrir las vacantes al nivel directivo, que al igual que el resto de los concursos tendrá como principal criterio los méritos profesionales y técnicos, y no su antigüedad en la administración.

Esta misma ley establece en lo que refiere al sistema de remuneraciones, la consolidación de la división de las mismas en una parte fija, y otra sujeta a la actuación y productividad del individuo en tanto integrante de un grupo determinado de trabajo. De esta manera, parece estar atenuándose el incentivo a prácticas netamente individualistas a través de los incentivos de acuerdo a la productividad del individuo considerado; generando por el contrario, incentivos para una inclinación a mejorar el desempeño institucional.

Pero a pesar de que algunas de las características esbozadas en este trabajo podrían estar dando a entender de que el sistema de carrera de Chile no sólo es formalmente weberiano, sino que además los sucesivos gobiernos aprobaron medidas con cierta intención de fortalecer dicho sistema: por otro lado, el sistema de carrera chileno está conviviendo con ciertas estructuras “paralelas” que terminan distorsionando y socavando la legitimidad misma del sistema. Esas estructuras no son otras que las ya aludidas en el análisis del caso uruguayo: los becarios y los contratos permanentes o “contrata” según la denominación que tienen en Chile. Estos funcionarios, que en teoría son

contratados por un año y que no realizaron concurso alguno, gozan de renovaciones automáticas y de casi todos los beneficios que poseen los funcionarios de carrera (hasta pueden concursar por puestos de dirección como ya se verá más adelante).

Por último, “el sistema de evaluaciones dista de ser un sistema eficaz que permita evaluar el desempeño de los funcionarios. En general, se realiza en forma burocrática y dado de que quien evalúa es el jefe directo del funcionario, la tendencia es a calificar a todo su personal en la lista 1”; que es la nota más alta a la que se puede acceder (pág.154).

6 d- El sistema de Alta Dirección Pública

La creación del Consejo de Alta Dirección Pública (Ley 19.882); responde según el documento del gobierno a la necesidad de tener ejecutivos preparados y de confianza de las autoridades, para dirigir aquellos servicios públicos orientados a la ciudadanía (elemento típico del nuevo gerencialismo). Este sistema, está conformado por dos niveles: el jefe de servicio y el segundo nivel jerárquico. Es necesario aclarar que estos niveles se encuentran por fuera de la carrera administrativa; cuyo tope se encuentra en el tercer nivel jerárquico, que se encuentran por debajo de los cargos de exclusiva confianza y de los de Alta Dirección (su duración es de tres años con posibilidad a un período más; y los funcionarios designados mantienen la reserva del cargo anterior). El consejo, es el encargado de definir de acuerdo a las características del servicio; el perfil que debe tener el o los candidatos para dichos puestos (este perfil se construye con participación del ministro responsable del servicio). “Los jefes de servicio son nombrados por el Presidente de la República entre tres y cinco candidatos propuestos por el consejo” (pág. 151); a través de un llamado abierto a todos los interesados (según la Ley 18.575, los “jefes de servicios” refieren a los Directores de División o Asesorías del ministro, excepto los cargos de exclusiva confianza como las sub secretarías).

Mientras que los puestos del segundo nivel jerárquico (jefes de departamento o de jerarquía similar), se cubrirán por concurso interno, en el que podrán participar además de los funcionarios de carrera; los “contrata” con al menos tres años de antigüedad. Como estos cargos eran anteriormente de selección directa del jerarca; el documento estima que los cargos de libre asignación pasaron de 3100 a 600 (pág. 152). De esta manera, no sólo se estarían jerarquizando los puestos de dirección, sino que además se estaría rebajando de forma considerable la arbitrariedad de cada jerarca. Dichos cargos deberán desempeñarse con dedicación exclusiva, y podrán permanecer en el mismo por tres años con posibilidad de que el contrato sea renovado hasta dos veces por ese mismo plazo; siempre y cuando que las evaluaciones avalen dicha renovación.

Por otra parte, dado que la gestión pública mantiene especificidades respecto a la gestión de una empresa privada, los mecanismos de formación deben aspirar a ser específicos y distintos de los anteriores. Es por eso que el gobierno chileno optó por definir ciertos mínimos requeridos en la formación, y le permitió a las instituciones de educación superior ofrecer cursos que cubrieran estas necesidades; en vez de crear una propia escuela de administración como la que existe en Francia, o como el sistema que se está intentando comenzar a implementar en Uruguay a través de la nueva maestría de Dirección Pública. Como vemos, aparece explicitada una confianza y una interacción de las estructuras del gobierno con el mercado mucho más estrechas de lo que se advierte en el caso uruguayo. Otro ejemplo que puede ilustrar esta mecánica es la existencia de la posibilidad de que sea una empresa privada la que realice la evaluación de las candidaturas para ocupar los cargos de dirección; como forma de dotar de mayor transparencia el proceso de elección.

6 e- Ministerio de Hacienda

Si bien la misión del Ministerio de Hacienda en Chile es esencialmente la misma que posee el Ministerio de Economía y Finanzas en Uruguay, en todo lo relacionado a la administración fiscal y financiera del Estado; a la hora de evaluar el papel de cada ministerio como agente económico se aprecia claramente que el MEF posee un rol mucho más interventor y pro activo en la actividad rutinaria del mercado. Como contrapartida, el ministerio chileno, al menos desde sus declaraciones oficiales (Sitio en la web): adopta una actitud mucho más pro mercado y reguladora, a modo de garantizar las condiciones de competencia en el mercado; y creándolos cuando estos mismos no están presentes de forma “espontánea”. Estas mismas diferencias que se advierten en sus cometidos esenciales, tienen su correlato en la estructura administrativa que presentan ambos.

Analizando cada organigrama, en una primera instancia daría la sensación de que los organismos de la cartera chilena responden a la configuración y demandas del sector privado; incluso debiendo competir con otros organismos públicos a la hora de configurar su presupuesto (www.hacienda.gov.cl). A su vez, este hecho presenta un alto grado de coherencia con su forma de gestionar los RR.HH, que se apoya en la creación de una serie de cargos gerenciales ya consolidados en todo lo que refiere a procedimientos de selección; y una gran flexibilidad en la forma de la relación contractual centrada en los resultados. Esta fuerte orientación gerencialista que ya se planteó a nivel nacional en Chile, difiere en principio con ese fortalecimiento de los procedimientos más clásicos que se están intentando fortalecer en Uruguay.

El ministerio, de acuerdo al sitio web www.dipres.cl ; posee aproximadamente 7910 funcionarios civiles, distribuidos por trece unidades ejecutoras. En cuanto a su perfil profesional, el sitio muestra lo siguiente para el año 2005:

632 Directivos Profesionales
180 Directivos No Profesionales
3299 Profesionales
944 Técnicos
2855 Administrativos y Auxiliares

Por otra parte, en lo relativo a los cargos de Alta Dirección: el ministerio cuenta solamente (de acuerdo a la información conseguida) con dos funcionarios pertenecientes al segundo nivel jerárquico en la Dirección de Compras; y un jefe de servicio junto con otro segundo nivel jerárquico en la Unidad de Análisis Financiero.

7- Conclusiones y Hallazgos

Sin lugar a dudas, uno de los principales objetivos de este trabajo era poder contribuir a la jerarquización de los distintos procesos de reforma del Estado; pero en particular éste que se está viviendo en Uruguay: como un proceso que contiene enormes implicancias políticas (en tanto instancia de redistribución de poderes entre actores; jerarquización o no de temas dentro de la agenda de un gobierno; e incluso para determinar grados de autonomía de los políticos y/o técnicos respecto a la ciudadanía y entre ellos mismos), más allá del obvio factor técnico en juego. Esta importancia política de la reforma de la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública uruguaya, queda a mi entender demostrada a lo largo del trabajo, en tanto que por ejemplo muchas – sino todas – de las propuestas señaladas y analizadas aquí, remiten en mayor o menor medida a opciones y decisiones políticas respecto qué tipo de Estado quiere el gobierno; en el sentido de qué áreas pretende fortalecer, cuáles deben ser asumidas por otros actores, o simplemente cómo se pretende relacionar con la sociedad civil; ya sea mediante mecanismos de accountability directos o principalmente mediante los representantes democráticamente electos por la ciudadanía.

Siguiendo la línea de autores como Weber o Evans; la relevancia de estudiar procesos como los tratados aquí, se encuentra desde una perspectiva politológica: en que la forma en que una Administración Pública dada se conforma tanto a nivel de estructura organizativa como de recursos humanos; puede determinar en gran medida el éxito o fracaso de una política determinada, debido a que todo ese conjunto de reglamentaciones es el que va configurando y condicionando las orientaciones que van tomando las distintas

agencias estatales. Por eso es que desde el marco conceptual se intentó hacer hincapié en las diferencias entre modelos de gestión pública que tienden a ser funcionales a un ideal tipo de Estado; y que sencillamente no responden simplemente a tener más o menos funcionarios, o abaratar costos de ciertos trámites. Fue desde este razonamiento, y conjuntamente con planteos como los de Boix acerca de la trascendencia del signo ideológico del partido que gobierna; es que se entendió importante contemplar la propuesta programática del Frente Amplio; como factor que ayudara a determinar si la reconstrucción institucional que está intentando llevar a cabo es o no coherente con la orientación que le pretende dar a su gobierno.

En este sentido, y con todas las salvedades que se le puedan realizar a esta idea – que en lo referido a la reforma de la gestión de los recursos humanos dentro del Estado uruguayo: el signo ideológico del partido de gobierno sí tiene incidencia en la política desarrollada. Esta idea se apoya en la observación de que los gobiernos anteriores (tanto colorados como blancos) optaron, con sus claros matices, por intentar implementar prácticas gerenciales, así como también erradicar la carrera administrativa (ejemplificada por la prohibición del ingreso a la función pública desde el gobierno de Lacalle, pero ampliada posteriormente; y con el agregado de cláusulas netamente gerenciales como el régimen de Alta Especialización o la condición de ingreso a la función pública en la administración Batlle mediante contratos anuales); mientras que en mi opinión, el desarrollo de este trabajo muestra que el FA se encuentra elaborando una propuesta que está orientada esencialmente al fortalecimiento de los procedimientos clásicos de carrera administrativa, desde la órbita de la ONSC.

Otro punto a resaltar es que en el caso de las administraciones anteriores; los intentos por cambiar la lógica de gestión pública, chocaron con prácticas y resistencias tan enquistadas en el aparato estatal – al tiempo que comprometidas con parte de su éxito electoral - ; que terminaron produciendo una especie de “híbrido” que al tiempo que desmantelaba la carrera clásica, no llegaba a consolidar cambios estrictamente gerenciales, y por lo tanto recogía lo peor de ambos modelos. Este hecho, es sin lugar a dudas una de las cuestiones que deberá tener en cuenta la administración de Tabaré Vázquez para evitar fracasar en la implementación de las reformas.

Continuando las reflexiones en el ámbito general de la AC; si bien se puede observar que a nivel de los distintos organismos que participan en la planificación, ejecución y evaluación de las distintas prácticas reformistas existen muchos productos de evaluación del estado de la administración pública, actualmente nos encontramos en la etapa de elaboración de la política (más allá de casos concretos que se han adelantado, como se ha ido observando durante este trabajo). Si bien se reconocen amplios sistemas de

información que vienen desde administraciones anteriores – que en su mayoría se centran en aspectos relacionados al gasto público y no tanto a los vínculos entre los funcionarios y el Estado -; todavía existen problemas de información que a tres años de haber asumido el nuevo gobierno, uno presumiría que no deberían suceder; sobre todo si nos estamos refiriendo a órganos asesores del Presidente como la ONSC; información que falta también en los niveles más centrales de al menos el MEF, aunque se podría suponer que esa situación se repite en muchos otros ministerios. Este hecho no constituye un tema menor, ya que podría estar dando cuenta de hecho, del poder de ciertos actores que reside precisamente en el control de la información y que eventualmente pueden generar trabas en la correcta implementación de los cambios.

Independientemente de la información con que se cuenta actualmente, otro tema a mencionar y a destacar, es cierta falta de coordinación e intercambio entre la OPP y la ONSC; que puede radicar en la existencia de lógicas de competencia por una mejor consideración de parte del Presidente; recordando aquí los vaivenes que han sufrido los roles de cada organismo en los últimos veinte años. Quizás en este sentido, el cambio de autoridades que ha sufrido la OPP (Enrique Rubio como Director y Conrado Ramos como Sub director), al tiempo que le otorga un rol político mucho mayor; quizás abra las puertas a una articulación mayor; hecho que estaría confirmando la naturaleza eminentemente política de estos procesos.

Pero más allá de lo que ocurra en el futuro; lo cierto es que actualmente se advierten claras dificultades para lograr conectar procesos como la reestructura organizativa de los ministerios (que todavía aparece comparativamente atrasada en cuanto a la información y la elaboración de propuestas con las que se cuenta), con la definición de los recursos humanos necesarios para realizar los cometidos de la misma. Este proceso necesita además un involucramiento mayor del que han tenido hasta ahora, de las distintas autoridades de las carteras – tanto a nivel político como técnico – y de los trabajadores en general; de modo de alcanzar a desarrollar propuestas que se acerquen lo más posible a las necesidades reales de la organización, pero sin perder de vista los objetivos globales de la cartera y del gobierno. Al menos en el caso del MEF, las distintas personas entrevistadas a nivel central parecen ver el proceso de reforma de la gestión de los recursos humanos, todavía como una cuestión un tanto ajena y lejana.

En cuanto a los avances concretos de ciertos cambios, se puede resaltar en primera instancia, el intento por fortalecer el sistema de carrera a través de la regularización de aquellas situaciones de funcionarios que se vincularon con el Estado por fuera del sistema de carrera. Mientras que por un lado se ha ido optando por “atar” a aquellas personas que se encontraban vinculadas al

Estado mediante una beca de trabajo (que realizaran tareas importantes para el funcionamiento de la organización), a través de un contrato permanente; en algunos organismos, quienes ya eran contratados permanentes ingresaron al sistema de carrera por el grado más bajo, con posibilidad de concursar posteriormente por el grado que tenía su vínculo contractual anterior. Cabe aclarar que esta situación no implica un cambio en las funciones de estas personas, debido a que se les otorga encargaturas, como modo de garantizar cierto atractivo a permanecer dentro de la función pública. Pero más allá de estos cambios específicos y que quizás aparezcan como muy técnicos; es necesario resaltar que este fortalecimiento del sistema de carrera contiene importantes dosis de modernización de la misma, aunque manteniendo a su vez sus aspectos más esenciales. Por citar algunos ejemplos podemos remarcar desde el programa SIRO como el gran núcleo, a intenciones o realizaciones de una movilidad horizontal más flexible; el establecimiento del escalafón de conducción; o la creación de sistemas de evaluación por resultados con la importante salvedad de que no está en juego el cargo, sino un porcentaje de sus retribuciones.

En lo referido al escalafón de conducción, las conclusiones de alguna manera ya fueron esbozadas en la presentación del modelo, pero vale la pena retomar algunas de ellas. Como primer punto, si bien no aparece en los documentos revisados, ninguna justificación concreta de la necesidad de implementar un sistema de este tipo; lo cierto es que desde la perspectiva de este trabajo, el elemento a destacar es la elaboración de un sistema único de conducción, que intenta constituir una Administración Pública que no contenga las distorsiones que se han ido mostrando aquí. Estas distorsiones, incluyen, particularmente en los cargos de dirección, grados altísimos de heterogeneidad en cuanto a criterios de designación, niveles de retribución y capacidades de gestión (similar al resto de los niveles claro está). Y en este sentido, también hay que declarar que si bien todavía se está en etapa de planificación, aún no han aparecido respuestas concretas a posibles futuras complicaciones como por ejemplo: en qué situación quedan aquellos funcionarios que accedieron a un puesto de conducción, y luego – ante una evaluación negativa de su desempeño - son cesados del cargo; debiendo volver a su puesto anterior (que eventualmente ya había sido cubierto por otra persona); y generando en principio una superposición de cargos para una misma función.

La forma por la que se opte para dirimir cuestiones como esta, aparece íntimamente relacionada con el futuro de la “estructura vieja”. Este tema no es menor, ya que la implementación podría culminar, dependiendo de la voluntad política que exista: o bien en lo que es la intención de la ONSC, o sea, el cambio de una estructura por la otra; o bien que los bloqueos que puedan ir apareciendo determinen la conformación de otro proceso de corte incremental, que termine con otro “híbrido” que no establece soluciones ni desde el

gerencialismo ni desde el modelo jerárquico. Lo cierto es que cuanto menos centralizada esté la reforma en lo referido a la coordinación de los cambios; mayores serán las probabilidades de caer en sistemas híbridos; y cabe citar como ejemplo el peligro que puede constituir el hecho de que las reestructuras organizativas se lleven en paralelo a los avances en cuanto a la conformación de la carrera y los niveles de retribución que lleve adelante el SIRO.

De cualquier manera, parece necesario poner a debate la conveniencia de la existencia o no de sectores de la administración que tengan una lógica de mercado y el resto de las oficinas se guíen por un régimen de corte weberiano; y el rol de cada una de ellas. Si se opta por mantener un sistema mixto como el chileno, donde los cargos de Alta Conducción están reservados para aquellas actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos, pero se mantiene el núcleo central del Estado con una organización claramente más burocrática (que en el caso uruguayo correspondería a la convivencia entre cargos de conducción con la existencia del régimen de Alta Especialización); estaríamos ante una opción claramente gerencialista y con claros rasgos elitistas en algunos sectores considerados estratégicos en detrimento del resto de la estructura estatal. Sin embargo, la posibilidad de utilizar esta última rendición de cuentas (2007) para por ejemplo suprimir este régimen distorsionante; estaría marcando un precedente favorable y coherente con los lineamientos que se han intentado mostrar en este trabajo. Muy probablemente, con o sin debate de por medio; la rendición de cuentas que sea aprobada por el parlamento será la que determine por qué sistema se terminó optando.

Finalmente de lo que se analizó de esta propuesta, sin dudas lo que aparece como el hecho a resaltar es la incorporación de la maestría en gestión obligatoria para quienes pretendan acceder a dichos cargos de conducción; debido a que se refuerza la intención de profesionalizar los distintos estratos de la carrera administrativa; jerarquizando las distintas funciones y contribuyendo a facilitar la confluencia hacia objetivos comunes y el intercambio desde “un mismo idioma” como ocurre en muchos casos a nivel internacional y de forma medianamente exitosa.

En lo que respecta al Ministerio que constituyó el centro de la investigación, el MEF, quizás lo más destacable además de permitirme bajar a tierra muchas de las disposiciones o distorsiones manejadas desde un nivel más abstracto; fue la posibilidad de advertir de primera mano si efectivamente todos los mitos acerca de la Administración Pública eran ciertos o no. En primer lugar, de acuerdo a las entrevistas con Silvia Franco y con Rosa López (ambas pertenecientes a la órbita de la Dirección General de Secretaría), se puede determinar que los organigramas a los que uno puede acceder desde distintos

documentos, rara vez tienen un correlato en la realidad (ver apéndice documental).

Además, dicha Unidad Ejecutora, que es la más cercana al ministro en cuanto a sus cometidos; no ejerce una coordinación efectiva entre el resto de la institución; por lo que en la mayoría de los casos se podría llegar a asumir que muchas de las autoridades de las distintas unidades ejecutoras poseen una alta dosis de autonomía en cuestiones que quizás deberían tener lineamientos generales, al margen de lo particular de cada tarea. Como muestra, vale citar el caso de la gestión de los recursos humanos; que hasta el año pasado no estuvieron coordinados a nivel de la Secretaría, cuando se designó una Directora para el área. Esta falta de coordinación puede llegar a atentar en el futuro a una correcta implementación de los cambios impulsados a nivel central; y ayuda a explicar el por qué de los pedidos de definición de cometidos o de reestructura administrativa dependan siempre de la voluntad del jerarca de turno.

Además, estos problemas se hacen más claros en este ministerio, porque están conviviendo unidades como DGI o Aduanas que se están modernizando; con unidades que aún no han redefinido sus cometidos (y sin cometidos no hay reestructura organizativa viable). Por otra parte, en cuanto a los puestos de dirección, de acuerdo a la información relevada, en el MEF casi existe ya de hecho un escalafón de conducción generado por los puestos de Alta Especialización con los que se cubren los cargos de director de División esencialmente. Por lo tanto, la particularidad de este caso determina que, en principio, el nuevo escalafón de conducción no tenga cabida en el MEF; lo que redundaría en otra distorsión entre las estructuras ministeriales (aunque la consolidación de esta situación dependerá de qué medidas se tomen con estos cargos de Alta Especialización).

En cuanto a este tema, si bien la reglamentación vigente autoriza la contratación de personas provenientes del sector privado; en los hechos, la falta de recursos económicos para equiparar las retribuciones con las del sector privado, determinó que en su mayoría los cargos fueran ocupados por funcionarios de carrera; aunque este hecho no inhibe la distorsión existente de la carrera. De hecho, la definición de un cargo de dirección como de Alta Especialización no requiere, de acuerdo a las normas (TOFUP), de ninguna justificación, sino que alcanza con que el jerarca de turno así lo disponga. Si bien una de las diferencias respecto a la carrera clásica es la posibilidad de pagar esos cargos de forma competitiva con el sector privado, y que así se podría estar “reclutando” a recursos humanos de gran valor; el punto precisado recién (la provisión de los mismos por funcionarios de carrera) hace que la única consecuencia de este sistema radique en una mayor inequidad y diferenciación entre funcionarios.

Respecto a las unidades ejecutoras que se han transformado, cabe decir que la DGI ha contado con el impulso, no sólo del Presidente (aunque en este caso en menor medida), sino esencialmente del ministro, quien puso a esta reforma como prioritaria, en el entendido de que la misma era esencial para la viabilidad de la reforma tributaria que está en vías de ser implementada en relativamente poco tiempo. Es a partir de este hecho, que se hace necesario volver a plantear la duda señalada algunas líneas atrás respecto a la dinámica y la extensión que seguirá la reforma del Estado: ¿está este proceso destinado a toda la Administración Pública, o simplemente se centrarán los esfuerzos en ciertos espacios definidos como “estratégicos” para el gobierno del FA, constituyendo así diferencias de capacidades entre agencias estatales?

Por otra parte, y analizando la reforma propiamente dicha: si bien por un lado ha mostrado la voluntad de regularizar la situación de un gran número de becarios; las restricciones legales determinaron que se los contratara de forma directa (los denominados contratos permanentes); y que de esta forma se pasara de una distorsión a otra. Además, desde el análisis de la información recabada en este trabajo; al menos en el caso de la DGI se podría establecer (como ya fue comentado anteriormente) que si bien ciertos cambios como la introducción de la lógica de pago por rendimiento, estarían implicando la introducción de una lógica más gerencial de gestión; lo cierto es que la forma concreta en que este cambio se procesó, mostró al menos en su fundamentación: un intento por preservar ciertos principios de gestión clásicos como la equiparación del cargo con el puesto y a su vez con una retribución determinada; y que a su vez eran los principios que se están manejando a nivel central, como la distinción entre distintos niveles de directores de División y Departamento, que es básicamente la que aparece en el modelo de Alta Gerencia.

Al menos en el proyecto de modernización, este también parece ser el camino a seguir elegido por la Dirección Nacional de Aduanas. Procesos que además, según lo declarado por los entrevistados y el aparente éxito de la implementación; tienen en parte una génesis en el apoyo que se obtuvo del sector sindical, derivado de su inclusión en algunas de las etapas de discusión y de implementación del proyecto. Este hecho no es menor, y cabe recordar que la reforma de la DGI venía siendo planteada desde la administración Batlle, y que sin embargo no encontró los acuerdos necesarios para materializarla; en parte según Joaquín Serra, a que dicha propuesta manejaba distinciones claras entre funcionarios que atentaban contra el sistema de carrera; y que tenían una lógica competitiva de índole individual y no colectiva.

En el último capítulo, se trató muy someramente el caso de Chile, como probable modelo a seguir por la administración del FA. Comparando ambas

experiencias, y teniendo en cuenta los diferentes grados de avance de las mismas; podemos decir que el modelo chileno se acerca mucho más a una lógica de NPM, en el sentido por ejemplo de cuestiones tales como: la extensión a toda la administración de incentivos por rendimiento, vinculados en algunos casos al individuo y no necesariamente a grupos como los señalados en la DGI; aunque no exclusivamente. Pero sin lugar a dudas, el área que ofrece diferencias más interesantes analíticamente es la de la constitución de un escalafón de conducción en el caso uruguayo, y un sistema de Alta Gerencia en el caso chileno; que si bien en principio pueden parecer instrumentos similares: los diseños que han adquirido ambas propuestas fueron pensados desde lógicas casi opuestas.

Mientras que el sistema chileno de Alta Gerencia incluye a todos los cargos de exclusiva confianza – aunque con excepciones que fija la ley – tanto del Presidente como del Ministro respectivo por ejemplo; el escalafón de conducción uruguayo no los incluye. Las implicancias de este hecho no son menores, y refieren esencialmente a un intento por fortalecer el perfil técnico de ciertos cargos (en el caso chileno), en desmedro de la confianza política y los criterios que el representante electo entienda deberían tener determinados cargos. Igualmente esta pérdida de autonomía del político se ve matizada por la posibilidad que este termine eligiendo entre una determinada oferta de candidatos propuestos por el Comité respectivo. Esta no es la única medida que atenta contra la discrecionalidad del político, ya que anteriormente, la Ley 19.882, estableció que los directores de Departamento – que eran de particular confianza – pasarían a ser el último escalón de la carrera administrativa; reforzando lo dicho anteriormente. La propuesta que se pretende implementar en Uruguay por el contrario, mantiene en las jerarquías ministeriales el formato “particular confianza”.

Otra diferencia importante entre ambos sistemas radica tanto en el origen que puedan tener los candidatos a los cargos gerenciales; como al carácter de la formación que se le exige a los mismos. Mientras que en el caso uruguayo pueden aspirar a estos cargos únicamente funcionarios de carrera, con una formación a nivel de Maestría dictada por instituciones públicas, en un claro intento por prestigiar y consolidar a la carrera administrativa (como ya fue dicho a lo largo del trabajo); los cargos de Alta Gerencia están abiertos a individuos que provengan del sector privado; al tiempo que esa formación específica que se le exige, es ofrecida en el mercado por varias instituciones privadas, introduciendo un nuevo factor claramente gerencialista.

En definitiva, el modelo chileno difiere sustancialmente en algunos aspectos clave respecto al modelo uruguayo a pesar de que en ciertas orientaciones estratégicas como la inserción internacional, dicho país es visto

por muchos operadores políticos como el modelo a seguir (desde el MEF fundamentalmente); pero no parece ser el caso de la reforma del Estado.

Debido a que este trabajo ha ido desarrollándose casi a la par de muchas de las cuestiones aquí tratadas, algunos de los procesos no han llegado a implementarse o todavía se encuentran en una etapa de elaboración. Es por este motivo que parece oportuno cerrar este documento con algunos elementos centrales que se irán resolviendo con el correr del tiempo, y que merecerán un análisis en otro momento; así como también un par de puntos que deberían ser incluidos en la agenda de la Reforma del Estado:

- ✓ La promulgación de una Ley de Servicio Civil a finales de esta legislatura (según se tiene pensado), no solo contribuirá a legitimar muchos cambios, sino que además puede fijar los límites de hasta dónde piensa llegar este gobierno con la reforma.
- ✓ La implementación del nuevo escalafón de conducción también será una muestra de la capacidad del gobierno para implementar los cambios que cree conveniente; y su éxito o fracaso puede llegar a sentar un precedente respecto a gobiernos anteriores.
- ✓ Se deberá profundizar la inclusión de los sindicatos en las discusiones; pero fundamentalmente se debería efectivizar de una vez, mecanismos de participación ciudadana efectiva; para que la pata “democrática” de la reforma no quede trunca.
- ✓ Para colaborar con este último punto – y no sólo por eso – se debería comenzar a plantear seriamente la inclusión en este proceso de reforma de mecanismos de gobierno electrónico que puedan perfeccionar la gestión; pero no centrado únicamente en su versión técnico-económica de compras estatales, etc.; sino su vertiente de participación y ciudadanía electrónica, evitando aumentar las asimetrías existentes en la sociedad.

8 – Bibliografía

- ✦ Amarante, Verónica; Narbono, Pedro y Ceni, Rodrigo; “La gestión de los Recursos Humanos en la Administración Central”; Informe del Convenio Universidad de la República-Oficina Nacional del Servicio Civil
- ✦ BID; "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina" ; BID, 2006
- ✦ Boix, Carles; "Partidos políticos, crecimiento e igualdad" ; Alianza Editorial, 1996
- ✦ Bresser Pereira, Carlos "Reforma del Estado para la ciudadanía"; CLAD, 1999
- ✦ Bresser Pereira, Carlos editor; "Política y Gestión Pública"; Fondo de Cultura Económica, 2004

- ✳️ Bueno de Azevedo, Clovis y Loureiro, María Rita; "Carreiras Públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial" ; Revista do Serviço Público, ano 54, Nº 1, 2003
- ✳️ Christensen, Tom; "New Public Management: the transformation of ideas and practices" ; 2001
- ✳️ Consejo Directivo del CLAD; "Una nueva gestión pública para América Latina" ; CLAD, 1998
- ✳️ Cunill Grau, Nuria; "¿Mercantilización y neo clientelismo o reconstrucción de la administración pública? Retos de las reformas de segunda generación; Revista Nueva Sociedad, Nº 160, 1999
- ✳️ Decreto 442/997; Uruguay, 13/11/1997
- ✳️ Diamond, Larry; "El final de la tercera ola y el futuro de la democracia"; en Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones. Universidad de Quilmas, Argentina, 2000
- ✳️ Evans, Peter; "El Estado como problema y como solución" ; Revista de Ciencias Sociales, Nº 140, 1996
- ✳️ Fleury, Sonia; "Reforma del Estado" ; BID, 2000
- ✳️ Franco, Silvia (Directora de la División RR.HH del MEF); Entrevista ; 2007
- ✳️ Frente Amplio; Programa de gobierno 2005-2009" ; IV Congreso del Frente Amplio, 2003
- ✳️ IMM; "Manual del Sistema de Carreras y Remuneraciones" ; IMM, 1999
- ✳️ Ley 18.575; "Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado"; Chile
- ✳️ Ley 19.882; "Nuevo trato y profesionalización del servicio público" ; Chile
- ✳️ Ley de Presupuesto Nacional 2005-2009, Uruguay
- ✳️ López, Rosa (Directora de la Auditoría Interna de la Dirección General de Secretaría del MEF). ; Entrevista; 2007
- ✳️ March, James y Olsen, Johan; "El redescubrimiento de las instituciones" ; Fondo de Cultura Económica, 1989
- ✳️ Marini, Caio; "O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina"; Revista do Serviço Público, ano 53, Nº 4, 2002
- ✳️ MEF; "Compromiso de Gestión 2005-2006 MEF-DGI" ; www.mef.gub.uy
- ✳️ MEF; "Memoria anual 2005"; www.mef.gub.uy
- ✳️ MEF; "Plan estratégico DGI"; www.mef.gub.uy , 2006
- ✳️ MEF; "Programa de modernización de la Aduana uruguaya" ; www.mef.gub.uy, 2006
- ✳️ Minogue, Martin y McCourt, Willy; "The internationalization of public management" ; Edward Elgar Publishing Limited, 2001
- ✳️ Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado; "Con el Estado en el Corazón" ; Editorial Trilce, 2001
- ✳️ Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado; "La Reconstrucción gerencial del Estado" ; Ediciones Banda Oriental, 2003

- ✳ Narbondo, Pedro; "Propuesta de marco conceptual para la delimitación y evaluación de las distorsiones existentes en el sistema de recursos humanos de la Administración Central" ;Convenio ICP-ONSC, 2006
- ✳ Niskanen; "Cara y cruz de la burocracia" ; Espasa-Calpe, 1980
- ✳ ONSC; "Editorial: Transformación, Estado y Democracia" Revista Transformación; 2006
- ✳ ONSC; "Programa THRES" ; ONSC, 2005
- ✳ Panizza, Francisco; "Discurso e instituciones en la reforma de la Administración Pública uruguaya" ; Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 13, 2002
- ✳ Prats i Catalá, Joan; "Servicio Civil y gobernabilidad democrática" ;
- ✳ PRODDAL; "La Democracia en América Latina" ;2004
- ✳ Ramos, Conrado; "Principales deficiencias de los mecanismos de "carrera administrativa" y lineamientos de reforma para la misma" ; Consultoría para OPP en www.cepre.opp.gub.uy , 2005
- ✳ Rose, Richard; "El Gran Gobierno"; Fondo de Cultura Económica, 1984
- ✳ Ruocco, Humberto (Sub Director ONSC); Entrevista; 2007
- ✳ Schick, A. ; "Why most developing countries should not try New Zealand´s reforms" ; Research Observer 13 (1), 1998
- ✳ Skocpol, T. ; "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual" ; 1985
- ✳ Serra, Joaquín (Director de la División Administración, DGI); Entrevista; 2007
- ✳ Servicio Civil de Chile; "Diagnóstico de las unidades de recursos humanos de los servicios públicos" ; www.serviciocivil.cl
- ✳ Servicio Civil de Chile; "Reforma del Estado en Chile 2000-2006"; www.modernizacion.cl
- ✳ SIRO; "Matriz del Escalafón de Conducción" ; ONSC, 2007
- ✳ Weber, Max; "Economía y Sociedad" ; Fondo de Cultura Económica, 1922
- ✳ Williamson, J.; "Revisión del Consenso de Washington" ; BID, 1998

9 – Apéndice documental

Cuadro 3 (Amarante, Narbondo y Ceni)

Alta Especialización MEF (cantidad de A.E por Unidad Ejecutora)

Unidad Ejecutora	A.E en Divisiones	A.E en Departamentos	A.E en Asesorías	Total
1	3			3
2	2			2
3	2	1	1	4
4	2		1	3
5	7			7
7	2		3	5

8	3	1	1	5
9				0
13	6			6
14	3			3
Total	30	2	6	38

Cuadro 4 (Amarante, Narbondo y Ceni)

Naturaleza de los directores del MEF (por División, Departamento y Sección)

	División	Departamento	Sección	Total
Presupuestados civiles	127	125	110	362
Contratados civiles	5	5	6	16
Art. 22	0	0	0	0
Art. 410	0	0	16	16
Art. 7 Ley 16320	5	0	0	5
Alta Esp.	7	0	0	7
980	8	17	132	157
Ley 17756	0	0	0	0
Total	152	147	264	563

Cuadro 5 (Elaboración propia a partir de los sitios web y las entrevistas realizadas)

Directores de División y de U.E (por nombre, grado y escalafón)

Unidad Ejecutora	División	Nombre del Director	Escalafón-Grado
Dirección Gral. Secretaría 1	Dirección	Elizabeth Oria	
	División Administración	Vacante	(Alta Esp.)
	D. Recursos Humanos	Silvia Franco	(Alta Esp.)
	D. Técnico-Fiscal		
	D. Contabilidad y Finanzas	Laura Tabarez	(Alta Esp.)
Contaduría (2)	Dirección	Ariel Rodríguez	A-15
	D. Contabilidad	Claudina Conde	A-16
	D. Control presupuestario	Álvaro Onetto	A-16
	D. Presupuesto	Luis Sisto	A-16
	D. Sistemas	Renzo Bernasconi	(Alta Esp.)
	D. Administración	T/A Gilda Echarte	B-13 (Alta Esp.)
	D. Alquileres	Perlita Rodríguez	A-15
Auditoría Interna (3)	Dirección	Laura Remersaro	Esc. No Válido
	Gerencia Sector Público		(Alta Esp.)
	Gerencia Sector Privado	GraziellaAsurebarrena	(Alta Esp.)
Tesorería (4)	Dirección	Sergio Fuica	
	Gerencia de Recursos		(Alta Esp.)
	Gerencia de Pagos		(Alta Esp.)

DGI (5)	Dirección	Eduardo Zaidenstadt	Cargo deconfianza
	D. Recaudación	Pedro Regina	A-13 (Alta Esp.)
	D. Fiscalización	Carlos Díaz	(Alta Esp.)
	D. Administración	Joaquín Serra	(Alta Esp.)
	D. Técnico-Fiscal	Héctor Huertas	(Alta Esp.)
	D. Informática	Daniel Laffitte	(Alta Esp.)
	D. Interior	Pedro Spielmann	A-15 (Alta Esp.)
	D. Grandes Contribuyentes	Julio López	(Alta Esp.)
Aduanas (7)	Dirección	Luis Salvo	
	D. Investigación y técnica aduanera		
	D. Inspección de aduanas		
	D. Asuntos jurídicos notariales		
	D. Fiscalización		
	D. Gerencia de Recursos		(Alta Esp.)
	D. Gerencia de informática aduanera		(Alta Esp.)
Loterías y Quinielas (8)	Dirección	Orestes González	
	D. Gerencia Administrativa		(Alta Esp.)
	D. Inspección		(Alta Esp.)
	D. Control de quinielas y juegos		
	D. Gerencia de loterías		(Alta Esp.)
Catastro (9)	Dirección	Eduardo Infantozzi	
	D. Cartografía Catastral		
	D. Formación y mantenimiento		
	D. Administración		
Casinos (13)	Dirección	Juan Bengoa	
	D. Juegos		(Alta Esp.)
	D. Financiero-Contable		
Comercio (14)	Dirección	Fernando Antía	
	D. Área Comercio Exterior		(Alta Esp.)
	D. Área Zonas Francas		(Alta Esp.)
	D. Área defensa del consumidor		(Alta Esp.)