

ABSTRACT

Históricamente la Reforma del Estado en el Uruguay se ha caracterizado por un proceso gradual y persistente de cambios con etapas o ajustes parciales determinados por los paradigmas de gestión del momento y los gobiernos de turno, con diversos objetivos esenciales.

Con el cambio de gobierno en marzo de 2005 el tema de la Reforma del Estado vuelve a ingresar en la agenda política con fuerza, pues el novel presidente en su discurso de asunción la anuncia como “la madre de todas las reformas”.

En este trabajo se analiza la Transformación Democrática del Estado (TDE) como se denomina al proceso de Reforma del Estado en el período 2005 - 2010, durante el primer gobierno de izquierda.

- En el capítulo dos se plantean los conceptos de Reforma Administrativa y Reforma del Estado, se analizan las corrientes teóricas administrativas y su evolución, así como los conceptos teóricos contemporáneos utilizados en el campo de la Administración Pública.
- En el capítulo tres se expone un análisis histórico de la Reforma del Estado uruguayo, sus antecedentes, y la Reforma del Estado emprendida por el primer gobierno del Frente Amplio en el período 2005-2010, objeto de estudio de este trabajo.
- En el capítulo cuatro se realiza un análisis crítico y de resultados de la Reforma y las políticas públicas emprendidas.
- Por último en el quinto capítulo se presentan una serie de conceptos y teorías que deberían ser considerados en futuros proyectos de Reforma del Estado, planteando la necesidad de abordar estos procesos de cambio organizacional, utilizando las herramientas que proporcionan las ciencias administrativas basadas en el comportamiento.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mi agradecimiento a todas las personas que han colaborado para que este trabajo sea hoy una realidad.

A mi tutora la Cra. Sara Gerpe por el apoyo técnico y humano.

A mi familia Enzo, Anamar, Raquel y Mario, por estar y por la ayuda.

A mis jerarcas que me concedieron licencia.

A mis amigos y compañeros, por el apoyo y la insistencia, en especial a mi querida Amparo, que me ha ayudado con cada sugerencia.

A Claudio, mi compañero de ruta que supo acompañarme en mi última etapa como estudiante y en el inicio de mi carrera profesional, apoyándome sin condiciones.

A los entrevistados, Conrado Ramos, Gustavo Mieres y al personal del Mides.

A Alicia Pingaro que me ayudó en el diseño de la carátula y el organigrama.

CONTENIDO

1	INTRODUCCION GENERAL	5
1.1	DEFINICIÓN DEL OBJETIVO DE ESTA TESIS.....	5
	OBJETIVOS GENERALES:	6
	OBJETIVOS ESPECÍFICOS:	6
1.1	METODOLOGÍA	7
1.2	ALCANCE Y LIMITACIONES.....	7
2	MARCO TEÓRICO	8
2.1	LA REFORMA DEL ESTADO	8
2.2	REFORMA ADMINISTRATIVA - DEL ESTADO.....	11
2.3	REFORMAS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN	13
2.4	ACTORES QUE INFLUYEN EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	14
2.5	MODELOS ADMINISTRATIVOS	15
2.5.1	MODELOS CONCEPTUALES PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA	15
2.5.2	ADMINISTRACIÓN	16
2.5.3	BUROCRACIA	16
2.5.4	BUROCRACIA PÚBLICA	16
2.5.5	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL (APT)	17
2.5.6	FUENTES TEÓRICAS EN EL MARCO DE LA APT	17
2.5.7	NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) – NUEVA GERENCIA PÚBLICA.....	19
3	EL CASO URUGUAYO	25
3.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REFORMA DEL ESTADO	25
3.1.1	EL URUGUAY DESDE SU CREACIÓN COMO NACIÓN INDEPENDIENTE HASTA LA REDEMOCRATIZACIÓN EN 1985 - HISTORIA.....	25
3.1.2	EL REGRESO A LA DEMOCRACIA 1985 – 2005. ASPECTOS HISTÓRICOS VINCULADOS CON LA REFORMA DEL ESTADO	33
3.2	EL ESTADO URUGUAYO	43
3.2.1	ORGANIGRAMA	43
3.3	EL URUGUAY ANTES DEL 2005 – ANTECEDENTES	46
3.3.1	LA NUEVA COALICIÓN DE IZQUIERDA	48
3.3.2	EL RESULTADO DE LAS ELECCIONES DEL AÑO 2004.....	49

3.4	LA REFORMA DEL ESTADO EN EL PERÍODO 2005-2010 (TDE).....	50
3.4.1	LA REFORMA SOCIAL.....	51
3.4.2	LA REFORMA DE LA SALUD.....	53
3.4.3	LA REFORMA IMPOSITIVA	61
3.4.4	ANÁLISIS DE ASPECTOS CLAVE EN LA GESTIÓN PÚBLICA	62
4	ANÁLISIS CRÍTICO	85
4.1	RESPECTO A LA REFORMA SOCIAL	85
4.2	RESPECTO A LA REFORMA DE LA SALUD	86
4.3	RESPECTO A LA REFORMA TRIBUTARIA.....	90
4.4	RESULTADOS DEL IMPACTO CONJUNTO DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS	90
4.5	LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN	93
4.6	LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	95
4.7	RESPECTO A LOS RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO	95
4.8	LA NECESIDAD DE UN CAMBIO AL INTERIOR DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS	99
5	CONCLUSIONES, UNA TEORÍA PARA REFORMAR EL ESTADO	100
5.1	LOS CAMBIOS NO SON SUFICIENTES, PROBLEMAS.....	101
5.1.1	COMPORTAMIENTO.....	101
5.1.2	CONTROLES	102
5.2	¿QUÉ TEORÍAS DEBERÍAN CONSIDERARSE PARA REFORMAR EL ESTADO?.....	103
5.2.1	COMO LOGRAR CAMBIOS REALES E IRREVERSIBLES.....	104
5.2.2	UN EJEMPLO DE CAMBIO REVERSIBLE	106
5.2.3	REFORMAS NECESARIAS.....	107
5.3	REFLEXIONES FINALES SOBRE LA REFORMA DEL PRIMER GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO.	110
	BIBLIOGRAFÍA.....	118
	ANEXOS.....	118
	ANEXO I: TIPOLOGÍA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	119
	ANEXO II: CULTURA Y CAMBIO ORGANIZACIONAL	120
	ANEXO III: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	125

1 INTRODUCCION GENERAL

1.1 DEFINICIÓN DEL OBJETIVO DE ESTA TESIS

Históricamente la Reforma del Estado en el Uruguay se ha caracterizado por un proceso gradual y persistente de cambios con etapas o ajustes parciales determinados por los paradigmas de gestión del momento y los gobiernos de turno, con diversos objetivos esenciales.

Con el cambio de gobierno en marzo de 2005 el tema de la Reforma del Estado vuelve a ingresar en la agenda política con fuerza, pues el novel presidente en su discurso de asunción la anuncia como “la madre de todas las reformas”.

La presente investigación tiene como propósito la comprensión, reflexión y análisis de las características más relevantes del proceso de Reforma del Estado en el período 2005-2010, durante el primer gobierno de izquierda.

El aporte a la comprensión del proceso de Reforma del Estado, y la problemática de la gestión pública en este proceso de transformación, pretende contribuir al fortalecimiento del mismo, para aprender de los errores y trabajar en la construcción de un país que permita cumplir con las metas de desarrollo económico y social que demanda la sociedad.

Como futura egresada de la Licenciatura en Administración Pública de esta casa de estudios la autora desea contribuir en el proceso de generación de conocimientos, y colaborar como agente de cambio con el objetivo de favorecer la Reforma del Estado que el Uruguay necesita.

OBJETIVOS GENERALES:

Investigar, analizar, conocer, comprender las principales reformas estructurales y aspectos clave de la gestión pública implícitos en el proceso de Reforma del Estado acaecidos en el Uruguay en el período 2005-2010.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Determinar el concepto de Reforma del Estado, y las disciplinas involucradas, en el contexto del objeto de estudio.
- Establecer la base teórica que refiere a las distintas líneas de pensamiento que intentan explicar los factores que influyen en un proceso de Reforma del Estado.
- Estudiar los diferentes esfuerzos realizados en el Uruguay a partir del año 2005, en materia de Reforma del Estado, en particular en las tres grandes reformas estructurales, Reforma de la Salud, Impositiva y Reforma Social, y en general respecto a aspectos relevantes vinculados a la gestión pública.
- Analizar las principales transformaciones emprendidas por el primer gobierno de izquierda en el período 2005 – 2010, y los objetivos planteados y los resultados alcanzados, esperando que este análisis resulte útil como aporte analítico y reflexivo, con la meta de contribuir a mejorar la gestión del Estado uruguayo.

1.1 METODOLOGÍA

Las actividades desarrolladas fueron:

- Revisión bibliográfica extensa sobre los antecedentes históricos de la Reforma del Estado, y su marco teórico.
- Realización de una extensa revisión bibliográfica en distintos medios y soportes acerca de la Reforma del Estado ocurrida en el período 2005-2010
- Recopilación e indización de la bibliografía existente.
- Selección de autores vinculados al proceso de reforma a considerar en el análisis.
- Sistematización de material escrito, documentos, artículos de prensa, entrevistas (en distintos soportes), publicaciones de autores y actores vinculados al proceso de reforma, nacionales e internacionales, y publicaciones de organismos internacionales especializados en Reformas del Estado y de la Salud.
- Desarrollo y análisis de los componentes del Proyecto de Reforma.

1.2 ALCANCE Y LIMITACIONES

Para definir el concepto de Reforma del Estado, fue necesario realizar una extensa revisión bibliográfica sobre el significado de este concepto, y tomar en consideración las disciplinas involucradas y el contexto del objeto de estudio para establecer en qué momento la expresión, cobra vigencia.

El análisis de antecedentes de la Reforma del Estado se profundiza a partir del año 1985, pues fue a partir de este año, con el advenimiento de la democracia en el Uruguay que el concepto de Reforma y los esfuerzos realizados comienzan a desarrollarse fuertemente.

El gran volumen de publicaciones enfocadas sobre aspectos parciales de la Reforma del Estado, hizo que se dispusiera de gran cantidad de material para estudiar y clasificar, lo que hizo complejo el trabajo de análisis.

No se analizan en este trabajo los aspectos vinculados al sector productivo, pues esto habría implicado el abordaje de los avances referidos al estudio de las cadenas productivas realizado por el gabinete productivo.

Tampoco se estudian otras perspectivas de la reforma vinculadas a aspectos culturales, ni económicos.

Este trabajo expone el proceso de reforma del Estado enfocado en la presentación de las tres grandes Reformas Estructurales acaecidas en el período 2005-2010: la Reforma de la Salud, la Reforma Impositiva, y la Reforma Social, así como el análisis de toda una serie de aspectos clave de actualidad referidos a la gestión pública.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 LA REFORMA DEL ESTADO

La Reforma del Estado es un factor esencial para el desarrollo de un país. Desarrollo desde la perspectiva humanista que plantea el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como concepto que va mucho más allá del crecimiento económico de una nación.

El desarrollo de un país no es un tema económico, sino socioeconómico. Es una manifestación del crecimiento económico y la forma en que éste se distribuye entre su población, y se ve reflejado en la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos (Pini, 2003).

Si bien crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo, no hay duda de que no es posible el desarrollo socioeconómico sin crecimiento económico. En países pequeños como el Uruguay, este último depende de la capacidad de competir en términos de comercio internacional.

Siguiendo a Pini, luego de las crisis internacionales más recientes, se volvió más que relevante el Costo País que incluye::

- los costos directos e indirectos de la intervención del Estado y del funcionamiento de su Administración,
- la inestabilidad de sus políticas macroeconómicas.

La competitividad de un país es el resultado de múltiples factores combinados que se interrelacionan. En el Modelo de Competencia Sistémica al que se adhiere Pini, se definen cuatro dimensiones. El análisis multidimensional permite apreciar los aspectos de los procesos de Reforma del Estado que condicionan la competitividad de un país para lograr el desarrollo.

El modelo sostiene que en la competitividad de un país, el análisis del sector empresarial y del propio Estado constituyen dimensiones fundamentales.

Se definen cuatro dimensiones o niveles de competencia sistémica:

- Un nivel MICRO, formado por el sector empresarial de un país. El análisis de este nivel abarca estudios de productividad del sector, niveles de eficiencia, calidad, flexibilidad, entre otros.
- El nivel MESO, se refiere a la calidad del entorno empresarial, contexto favorable a la innovación, infraestructura, sistemas de incentivos a la producción y la competencia, políticas sectoriales, nivel de conflictividad social, dinamismo de las cámaras empresariales, etc. y al sector público, en todos los aspectos que inciden sobre la competitividad, como el costo de las prestaciones y servicios del Estado, el sistema de regulaciones y controles, la fortaleza del sistema jurídico, la eficacia de la justicia, entre otros.
- El análisis a nivel MACRO considera la capacidad de los gobiernos de asegurar la estabilidad y previsibilidad macroeconómicas, la disciplina fiscal y monetaria, el

control de la inflación, el nivel de endeudamiento, la existencia de mercados abiertos, transparentes y eficientes, funcionamiento del sistema financiero, etc.

- Por último el nivel META representa los valores y creencias que caracterizan a un país, (que pueden ser funcionales o disfuncionales para la competitividad), y el grado de articulación e integración social, la capacidad política y social para alcanzar consensos y acuerdos, y el grado de gobernabilidad y previsibilidad de un país.

Este modelo explica la competitividad de un país como el resultado o desempeño competitivo de los 4 niveles de competencia sistémica.

De acuerdo al planteo anterior, el Estado, sus gobiernos, influyen y terminan estableciendo las condiciones competitivas de los cuatro niveles. Es por ello que el tema del Estado es determinante en las condiciones de desarrollo de un país.

El problema del Estado, la necesidad de reformarlo, y mejorar las condiciones de desarrollo del país es una preocupación que existe y ha existido desde hace décadas, lo que muestra claramente que los esfuerzos realizados en este sentido no han sido suficientes.

La mayor parte de los autores abordan la problemática del sector público, utilizando la expresión Reforma del Estado. Ésta ha sido y es utilizada para describir toda la serie de transformaciones, resultantes del proceso de adaptación del Estado a las circunstancias históricas políticas, económicas y sociales.

Reforma del Estado, Reforma Administrativa, Modernización, entre otros son conceptos que históricamente han sido usados como sinónimos, sin precisar sus posibles significados o contenidos. Es por ello que la cuestión conceptual, la construcción de una definición de cada tipo de Reforma, y la consecuente distinción entre Reforma del Estado y Reforma Administrativa, ha significado un desafío para quien suscribe.

Reforma del Estado desde una perspectiva jurídica, hace referencia a las reformas constitucionales, pero no es ésta la acepción que utilizaremos.

Los políticos, los medios, los intelectuales se refieren continuamente a la Reforma del Estado como si fuera un valor entendido y compartido por todos. Pero, ¿a qué reforma se hace referencia, y de qué Estado se está hablando? se pregunta a Oszlak (2002).

Se vuelve necesario precisar el concepto de Reforma del Estado, y para desarrollarlo nos remontaremos al proceso histórico acaecido en el país desde la redemocratización, aspecto que se abordará más adelante.

El significado etimológico de la palabra “reformar” hace referencia a una transformación, a un cambio que se propone o ejecuta como proyecto de innovación o mejora, en este caso del Estado¹.

Oscar Oszlak (1992) plantea como concepto de Reforma del Estado al proceso de cambio del aparato estatal, sus instituciones y relaciones, que implica una revisión del papel del Estado, de revisión de problemas, y redefinición de la agenda, que concluye en la delimitación del excedente social modificando las fronteras que separan lo público

¹ Concepto de Estado: la República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio. Se trata de una organización política compleja formada por un conjunto de instituciones. El Estado se institucionaliza por medio de su Constitución, que establece un marco de Derecho, y constituye la norma jurídica fundamental del sistema jurídico uruguayo.

de lo privado, determinando quienes ganan y quienes pierden, redefiniendo el papel del Estado, las relaciones sociales y la articulación conflictiva de quienes quieren hacer prevalecer sus intereses.

En línea con el trabajo de Vigier, Cereceda y Genovesi (PNUD-SIGOV) se define como Reforma del Estado a aquellos procesos en los cuales existe una transformación sustantiva de las funciones del Estado, en alguno de sus roles básicos.

Siguiendo el planteo anterior, otro elemento distintivo de los procesos de Reforma del Estado sería la transformación sustantiva de los roles básicos del Estado.

Por último Blutman (2009) plantea que la Reforma del Estado, implica cambios en la composición del poder y afecta estructuralmente su relación con la sociedad, y se traduce en nuevas composiciones sociales.

En el proceso de definición del concepto de Reforma del Estado, se distinguen como elementos distintivos:

1. La referencia a cambios sustantivos (frente a otros no sustantivos)
2. La presencia de un cambio en los límites entre lo público y lo privado, entre la sociedad y el Estado, y la redefinición de las relaciones de poder.

En este marco el presente trabajo adopta la siguiente acepción:

Se define como Reforma del Estado al proceso de transformación sustantiva del aparato estatal, sus instituciones y relaciones, que implican una revisión del papel del estado, que culmina con una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad y las fronteras entre lo público y lo privado en un proceso eminentemente político .

2.2 REFORMA ADMINISTRATIVA - DEL ESTADO

Se podría pensar que la Reforma Administrativa es la Reforma que sucede en la parte del Estado a la que denominamos Administración Central, pero no es esta la idea.

Por reforma administrativa, ajustando la aproximación a su sentido más simple, podríamos estar haciendo referencia a los cambios e intervención acotada en los poderes del Estado que conocemos como Administración Pública (Koldo, 2000). Pero la anterior es una definición muy genérica e imprecisa.

Como plantea Pini (2003), la función administrativa o directivo gerencial, está implícita en los cuatro niveles del modelo de competitividad sistémica, y comprende:

- la gestión de las organizaciones,
- la gestión de los sistemas horizontales (entre niveles),
- la gestión de políticas a nivel macro,
- la búsqueda de consensos a nivel meta.

Para lograr elevados niveles de competitividad y de desarrollo sustentable, es imprescindible contar con un buen nivel de gestión directiva y administrativa en cada uno de estos niveles.

Koldo Echevarría, plantea que partiendo de una visión simplista acerca de la organización del Estado, suponiendo la separabilidad de funciones políticas y administrativas, la simple adaptación de la segunda a la primera sería considerada Reforma Administrativa. Como crítica a esta simplificación concibe a la reforma administrativa en un sentido más amplio que parte del posicionamiento de la institucionalidad en relación al papel del Estado y a la legitimación democrática. La verdadera reforma supone considerar a la Administración como un sistema abierto y diverso, enmarcado en el conjunto de los poderes públicos y la sociedad, y supone reconocerla como algo más que un asunto técnico, se debe reconocer su dimensión política.

La visión reduccionista de la reforma desestima sus posibilidades de transformación de la realidad.

La Institucionalidad administrativa está compuesta por cuatro componentes fundamentales:

1. el servicio civil,
2. las estructuras administrativas,
3. los procesos decisionales y
4. las relaciones con los ciudadanos.

En un esfuerzo por encontrar categorías conceptuales que permitan caracterizar a la reforma administrativa, Koldo define tres niveles de abstracción:

- a. estrategia,
- b. políticas e
- c. instrumentos

- a. Estrategia como modelo conceptual como compendio de valores e ideas que producen una propuesta de intervención, a la luz de la cual se diagnostica la realidad y se elaboran propuestas de solución;
- b. Políticas como conjunto de disposiciones adoptadas para transformar una parte de la institucionalidad administrativa;
- c. Instrumentos como técnicas, prácticas y herramientas metodológicas con las que se lleva adelante una política.

En función de las definiciones anteriores se caracterizan cuatro Modelos de Reforma Administrativa, determinando una tipología: 1) el garantista, 2) eficientista, 3) contractualista y 4) servicial².

En este sentido, y adhiriendo a la argumentación de Koldo, no nos referiremos a Reforma Administrativa como una mera adaptación de sus componentes en respuesta a los cambios políticos. De hecho la institución administración, ha demostrado ser muy estable, lo que evidencia que a pesar de las intencionalidades reformadoras de los políticos, la reforma administrativa no responde a la lógica de respuesta y aplicación de lo resuelto en la reforma política.

El foco de análisis respecto a la transformación de las instituciones administrativas, no son los cambios continuos que no cuestionan la lógica dominante o la identidad de sus formas y actuaciones, no estudia los cambios por adaptación, sino a las reformas cuyo rasgo definitorio es la discontinuidad, pues persiguen una alteración en el modo de razonamiento, intentan cambiar la realidad, pretendiendo aportar un nuevo orden de valores y principios, para modificar significativamente el comportamiento de sus actores.

Siguiendo con Koldo, la Reforma del Estado en sentido amplio, puede dividirse en dos categorías de análisis: 1) las que afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones: reformas institucionales, y 2) reformas que afectan el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance: reformas sustanciales.

Para ejemplificar la primera categoría, la reforma liberal (que insistió en reducir el tamaño del Estado), es fundamentalmente institucional, pues achicar y recortar no equivale a reformar. Por otro lado la construcción del Estado de bienestar, que plantea una renovación institucional, con objetivos sociales de redistribución, solidaridad, entre otros, implica un Estado que asume un nuevo papel ante la sociedad que modifica profundamente al Estado y la sociedad, es claramente sustancial.

Koldo entonces incluye dentro del concepto de Reforma (institucional) del Estado a la Reforma Administrativa (sustancial), y aclara que no es tarea fácil el reconocer a la reforma administrativa.

Blutman desde un enfoque socio-político-organizacional, plantea que las Reformas Administrativas han sido planeadas para encarar cambios al interior del aparato público, y que los hechos demuestran que los esfuerzos no han impactado con la fuerza deseada en la cultura organizacional de la administración pública. Estos proyectos han dejado de lado un elemento fundamental para cualquier intento de cambio al interior de las organizaciones públicas: la consideración de los aspectos de cultura y comportamiento organizacionales y sus incidencias en el éxito o fracaso en cualquier proyecto de reforma.

² Ver Anexo 1.

Los líderes políticos optan por distintas alternativas de reforma administrativa, basadas en doctrinas generalmente excluyentes que privilegian valores administrativos alternativos, y una vez que eligen el camino a seguir, “promueven” esa reforma como mejor solución basada en principios científicos irrefutables. La mejor manera de justificar un proyecto político es despolitizar la elección adoptada.

La descontextualización del estudio de la administración pública respecto a sus orígenes teóricos ha servido a aquellos políticos que no quieren mostrar la cara política de sus reformas. También se ha desarrollado una “industria” basada en la “venta de reformas administrativas”, que enuncian la última versión de la ciencia del management, como la solución de los problemas del sector público (Ramos, 2004).

Para concluir, se propone la siguiente definición de Reforma Administrativa del Estado:

La Reforma Administrativa se define como el proceso de cambio en la organización interna del Estado (en el servicio civil, en las estructuras administrativas y sus relaciones, los procesos decisionales y los vínculos con los ciudadanos), que no refieren a aspectos sustantivos en la Institución Estado, pues no producen un cambio en los límites preestablecidos entre la sociedad y el Estado, (entre lo público y lo privado), pero que producen cambios en la estrategia, en las políticas o en los instrumentos.

2.3 REFORMAS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN

Además de esta diferenciación entre los conceptos de Reforma Administrativa y Reforma del Estado, en el campo de las transformaciones del Estado, se hace referencia comúnmente a otra clasificación en reformas de primera y segunda generación.

Oscar Ozlack (1999) plantea que esta distinción realizada ex-post, marca etapas o discontinuidades históricas. Explica que no es posible analizar la segunda reforma sin entender la primera. Describe a la primera como la “etapa fácil”, reduccionista, con énfasis en la necesidad de menos Estado, más que de mejor Estado, y marca la etapa difícil, de mayor complejidad que tiene como fin el lograr un mejor Estado (no sólo un Estado más chico), tecnológica y culturalmente más avanzado, fortaleciendo instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en la redistribución del ingreso y el poder social, apto para desempeñar un nuevo rol. Presenta también la dificultad para distinguir dónde termina la reforma económica y dónde empieza la Reforma del Estado.

2.4 ACTORES QUE INFLUYEN EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Diversos organismos internacionales³ desarrollan acciones en pos de la Paz y el Desarrollo entre otros objetivos, siendo responsables de la realización de investigaciones y análisis vinculados a los Estados, y a los objetivos que persiguen. Muchas veces estos trabajos que presentan constituyen insumos básicos en la elaboración de procesos de mejora en los proyectos de reformar el Estado.

Trabajando en colaboración con el gobierno uruguayo han estimulado el proceso de Reforma del Estado que se ha gestado en el país, por ejemplo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), El Banco Interamericano para el desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), entre otros.

En el entendido de que una nueva gestión pública era necesaria, en distintos momentos históricos, y con el fin de lograr diferentes objetivos, distintos organismos internacionales han influenciado o intervenido en el proceso de reforma.

En particular el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en el marco de un nuevo modelo administrativo que permita el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibiliten una relación más democrática entre el Estado y la sociedad, y con el objetivo de fortalecer las capacidades de la administración pública para aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos, se ha dedicado a desarrollar actividades que impulsen condiciones favorables a una gestión por resultados.

Conjuntamente el Banco Mundial (BM) financia distintos proyectos y programas dedicados al Monitoreo y Evaluación, y a toda una serie de emprendimientos para mejorar la gestión de todas las etapas del proceso presupuestal y a motivar la participación y supervisión ciudadana. El BM concede Préstamos para Políticas de Desarrollo, con el fin de trascender la evaluación ex post tradicional y sustituirla por una herramienta generadora de información necesaria para elaborar programas y presupuestos, disponiendo de información confiable para la toma de decisiones sobre políticas públicas.

Los principales organismos multilaterales que históricamente han promovido las últimas tendencias teóricas sobre las alternativas más convenientes para lograr el desarrollo en los países de América Latina, determinando los paradigmas administrativos del momento, han sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros.

³ como el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Organización de Estados Americanos (OEA) entre otros

2.5 MODELOS ADMINISTRATIVOS

2.5.1 MODELOS CONCEPTUALES PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Como plantea Echebarría (2000), para profundizar el análisis de la reforma administrativa, es necesario considerar los modelos o propuestas ideológicas que están detrás de las disfunciones del aparato estatal, y las propuestas de sustitución institucional de estas corrientes de pensamiento.

En un esfuerzo por definir categorías conceptuales de análisis, plantea tres niveles de estudio: estrategia o modelo conceptual, políticas e instrumentos.

El modelo conceptual es el conjunto de valores e ideas que producen una propuesta de intervención, que parte de un diagnóstico de la realidad, y propone alternativas de solución.

Las políticas son el conjunto de disposiciones con las que se busca transformar la institucionalidad administrativa⁴.

Los instrumentos serían las técnicas, prácticas y herramientas metodológicas con que se busca hacer efectiva una política.

Este análisis en tres dimensiones persigue el fin de no caer en el síndrome de “la única alternativa posible”, que abunda en el discurso de lo “políticamente correcto” y en los argumentos de algunos expertos e instituciones asesoras de los gobiernos.

Con rigor conceptual, profundidad analítica, y métodos de intervención renovados se puede contribuir al estudio de una reforma administrativa “que hemos de reconocer modestamente que no sabemos muy bien cómo hacer” (Echebarría, 2000).

Para continuar elaborando el marco teórico en el cual se han inscripto históricamente en el país los esfuerzos por reformar el Estado, cabe precisar que los modelos Administrativos han sido determinantes en cada proyecto emprendido.

A continuación se plantean una definición de la Administración como teoría, y toda una serie de conceptos teóricos que permitirán arribar luego a las teorías administrativas más conocidas históricamente.

⁴ el servicio civil, las estructuras, procedimientos para la toma de decisiones, relaciones con los ciudadanos, etc.

2.5.2 ADMINISTRACIÓN

Se utiliza en este trabajo la siguiente definición de Administración:

La Administración es la ciencia social que tiene como objeto de estudio el análisis del proceso de planificación, organización, dirección y control de los recursos de la organización, con el fin de lograr objetivos con eficacia y eficiencia, a efectos de alcanzar los fines de la organización.

Las teorías administrativas, han ofrecido a lo largo de la historia un marco explicativo y un enfoque estable para entender las experiencias acontecidas en un contexto histórico y social. Administrar es decidir lo que se quiere lograr y el cómo se va a hacer, y luego, utilizar los recursos disponibles y ejecutar las actividades planificadas con el fin de lograr los objetivos o metas establecidos, haciendo un eficiente uso de los recursos posibles.

Analizar y comprender el sistema administrativo estatal hace imprescindible precisar y definir toda una serie de conceptos y contextualizarlos en un marco temporal.

2.5.3 BUROCRACIA

Las organizaciones se caracterizan por poseer una estructura racional, especializada en distintas funciones y actividades que se realizan con el fin de alcanzar objetivos predeterminados. Estas características son las que atribuyó al término burocracia, el sociólogo Max Weber, a principios del siglo XX.

2.5.4 BUROCRACIA PÚBLICA

Burocracia pública, etimológicamente significa organización gobernada por funcionarios públicos.

La burocracia pública como tipo particular de organización, se caracteriza por estar inserta en un ambiente especial, un sistema político institucional regulado por un ordenamiento jurídico, particularidades tanto estructurales como de funcionamiento. Este sistema racional de organización administrada por funcionarios públicos, con reglas de contratación, asignación y remoción del personal vinculados con el desempeño.

Según Max Weber el modelo burocrático es el modelo ideal que maximiza la eficiencia de la organización gracias a las reglas generales, los procedimientos estandarizados, la división racional del trabajo, la despersonalización y la jerarquía, con funcionarios públicos, que deberían reclutarse por mérito y capacidad a partir de concursos competitivos.

Ángelo Panebianco propone al referirse a las metas organizativas de la burocracia, que las organizaciones públicas al operar en un ambiente sustraído de las relaciones de mercado, tienen inevitablemente metas más vagas, imprecisas y sujetas a redefinición (porque dependen de criterios políticos), y que como consecuencia del distinto grado de claridad y precisión de las metas, es que los criterios tradicionales de medición de la productividad y eficiencia son difíciles de aplicar. En cuanto a los recursos las organizaciones públicas dependen de relaciones políticas institucionales para obtener recursos, de los presupuestos y las normativas.

2.5.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL (APT)

La Administración Pública Tradicional es el paradigma de gestión pública que fue desarrollado a lo largo del Siglo XX. APT hace referencia a la Teoría Administrativa detrás del concepto de Burocracia.

Es inevitable asociar la burocracia pública con una connotación negativa que si bien no es del todo falsa, tampoco hace justicia con la teoría weberiana, ni con los valores positivos, como las garantías para la democracia y el Estado de derecho.

En el ámbito internacional, dentro de la administración pública existen distintas tradiciones respecto al análisis legal y el uso del poder público, entre las que se destacan la británica y la norteamericana (Ramos, 2004).

En todas ellas la administración pública es la administración de la burocracia gubernamental, con las características organizativas y de personal weberianas, que se pueden describir y comparar por analogía, con una maquinaria, y una ingeniería que hace posible la sincronización de sus distintas partes.

2.5.6 FUENTES TEÓRICAS EN EL MARCO DE LA APT

En su investigación Ramos (2004) explica que según Hood, las fuentes se remontan a J. S. Mill, Max Weber, Woodrow Wilson y el Scientific Management.

Mill (1965) plantea que un gobierno ejecutivo se desempeña mejor cuando las responsabilidades públicas son monopolizadas y se cuenta con empleados públicos seleccionados por sus méritos y no por criterios políticos. Weber argumenta que un gobierno se desempeña mejor con una estructura organizativa de estilo militar, con un sistema de jerarquías y unidad de mando.

Wilson ha afirmado que un gobierno honesto debe contar con un servicio civil de carrera y de por vida, y que el gobierno democrático se beneficia por la división entre la política y la administración.

Por último el Scientific Management toma del management empresarial los principios de especialización, técnicas de planificación y reporte para dirigir grandes burocracias.

El enfoque tradicional es producto de distintas teorías provenientes de distintas corrientes de pensamiento, como la filosofía política inglesa, la evolución del derecho público, la ciencia política norteamericana de principio de siglo, la teoría clásica de las organizaciones, y la sociología.

El estudio legal y politológico de la Administración Pública, reconoce la fundamentación normativa que tiene el enfoque tradicional, pues el subsistema administrativo de administración pública está inserto en un gobierno representativo, basado en la ciencia política y el derecho.

La postura norteamericana sostiene que la administración pública es un ámbito incontaminado de la política, y basado en el Scientific Management la considera como objeto de estudio científico y políticamente neutral.

Esta estrategia de “pintar” a las reformas administrativas como políticamente neutrales, no es patrimonio norteamericano, es un rasgo característico atemporal de todas las reformas administrativas llevadas a cabo en el siglo XX (Ramos, 2004).

El servicio civil, en las democracias cumple un rol bien importante para su adecuado funcionamiento.

En el Uruguay el servicio civil, ha sufrido históricamente de falta de prestigio. La Oficina Nacional del Servicio Civil⁵ depende directamente de la Presidencia de la República, lo que compromete su autonomía, y no ha sido dotada de los recursos necesarios para garantizar los intereses del servicio civil, que lo convertirían en “guardián” del interés público.

El servicio civil debería funcionar con relativa autonomía respecto a la política del ejecutivo y a los intereses particularistas, para lo cual necesitaría contar con reglamentaciones tendientes a evitar favoritismos y el uso discrecional de la maquinaria administrativa, al tiempo de relativizar esa autonomía. Para ingresar al Estado los postulantes deberían acreditar diplomas formación profesional, para garantizar la autonomía técnica. La permanencia en el cargo se justifica por la necesidad de darle continuidad a los asuntos públicos, y para poder aplicar la ley en forma independiente.

Weber plantea la importancia del modelo organizativo burocrático como garantía legal en el Estado de derecho, destacando la importancia de las reglas de procedimiento escritas permanentes, en una burocracia formal que ejerce la dominación racional-legal.

En Uruguay, si bien formalmente el modelo burocrático corresponde al tipo racional-legal, en los hechos debido a fuertes componentes informales, históricamente tiene características asociadas a un orden político-clientelar.

Los empleados públicos uruguayos son funcionarios de carrera⁶, la inamovilidad, y la carrera administrativa han sido consagrados en la legislación nacional. La situación del funcionario público radica en la situación estatutaria, adquiere derechos y obligaciones establecidos en un Estatuto, y en la Constitución.

Para Wilson, la administración pública consistía en el estudio de una combinación de técnicas de gobierno, derecho, y cuestiones de poder y discreción.

El enfoque tradicional de la administración pública, hacía una lectura un tanto ingenua, aunque formalmente correcta, acerca de la separación entre política y administración. Analizando el deber ser, el rol de la administración y del funcionario público, era de simple implementador de decisiones políticas.

El Scientific Management incluso afirma la autonomía de la Administración Pública, argumentando fundamentos científicos, que determinaron que el estudio de la disciplina no empezara por el estudio del derecho y la política, sino por el management (Ramos, 2004).

Taylor, quizá como el principal exponente del estudio científico de la administración, preconizó las ideas de *one best way*, control sistemático, jerarquía, estandarización de los trabajadores y medición de performance, como modelo organizativo.

La eficiencia de Taylor y los métodos del *Scientific Management* tuvieron éxito en las dos primeras décadas del siglo XX. En el ámbito de lo público el *Scientific Management* se convirtió en el *New Public Administration*.

⁵ creada en 1968

⁶ Funcionario de carrera es aquél cuyas tareas y cuya posición permanente en la Administración hacen razonable considerarlo como profesional en su empleo (Cassinelli, 2002).

2.5.7 NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) – NUEVA GERENCIA PÚBLICA

El modelo burocrático de administración pública, que había quedado establecido entre los años veinte y treinta como paradigma dominante, se mantuvo vigente hasta las décadas de los ochenta y noventa.

A partir de los setenta, la distorsión del crecimiento del Estado frente a la globalización, produjo una crisis en la que el Estado fue visto como un lastre para el crecimiento económico, y como causa del aumento en indicadores como la inflación. Como respuesta a este fenómeno, una ola neoconservadora se impuso considerando que el Estado mínimo era la solución para superar el mal trance. Cuando en los noventa se agota la propuesta conservadora se pone de manifiesto la necesidad de reconstruir el Estado para que éste pudiera no sólo ser garante de la propiedad y el cumplimiento de los contratos.

Revisar las tareas clásicas del Estado, supone considerar según Dresser (2008) el análisis de cuatro problemas

- a) Un problema económico-político: la delimitación del tamaño del Estado, considerando las ideas de privatización, publicitación y tercerización
- b) Otro problema económico-político: la redefinición del papel regulador del Estado,
- c) Uno económico-administrativo: definido como *governancia* o *governance*, que se refiere a la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas, renovando las formas de intervención en el plano económico y social, superando la forma burocrática de administrar el Estado
- d) Un problema político: el amento de la gobernabilidad, en el sentido de la capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad del gobierno al gobernar, adecuando las instituciones políticas para la intermediación de intereses.

Como producto de toda una esta serie de cambios y con la premisa de que el Estado cumple un papel fundamental en el desarrollo de un país, surge un nuevo paradigma post burocrático weberiano, que desacredita la APT.

El New Public Management (NPM) plantea un modelo de gestión pública más empresarial, que incorpora modelos y técnicas de mercado, con el objetivo de resolver problemas derivados de la rigidez y ritualismo de un modelo de administración pública tradicional excesivamente recostado sobre premisas legales y burocráticas (Ramos, 2004).

Luiz Bresser (2008) afirma que en lugar de un Estado mínimo, la centroizquierda social liberal plantea la reconstrucción del Estado que intente corregir los fallos del mercado, pero manteniendo un perfil de intervención más modesto que en el modelo anterior. El rótulo *Rebuilding the State* de los noventa sustituye el estandarte de los ochenta, que hacía referencia al ajuste estructural.

Esta reconstrucción del Estado supone la recuperación económica, superación de la crisis fiscal, redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social, y reforma de la administración pública implantando un modelo de administración pública gerencial

La academia denomina Nueva Gerencia Pública (NPM) a la manifestación más reciente del largo proceso de reformas del Estado que se vienen ejecutando en los distintos países del mundo, en todos los niveles de la Administración.

La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida del NPM. La conformación de un núcleo estatal estratégico formado por una elite burocrática técnicamente preparada y motivada, con capacidades de negociación y responsabilización serían suficientes para la Reforma del Estado.

En las sociedades democráticas, la alta administración pública está inserta en el proceso político y es parte de él. En este sentido no es viable el tipo burócrata estatal puramente técnico, ni atribuirle a éste el papel de garante de la racionalidad administrativa.

El NPM plantea la sustitución de la tradicional administración burocrática preocupada únicamente por el control de los inputs y la legalidad, por un nuevo modelo de gestión orientado a resultados, a la eficacia, la eficiencia y el impacto social de los servicios públicos.

Las elites internacionales de centro derecha, promovieron las líneas de acción del NPM adoptando en su discurso la reconstrucción del Estado. Distintos procesos de Reforma del Estado se produjeron en países anglosajones, siendo Nueva Zelanda y Australia, algunos de los países líderes en el proceso de Reforma del Estado denominado NPM. En Estados Unidos se dio a inicios de los noventa. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo promovieron la adopción del paradigma, otorgando préstamos para estas Reformas del Estado.

En América Latina a finales de los años 90 la mayoría de los países han emprendido reformas de este tipo, en concordancia con los paradigmas y tendencias existentes, aunque con diferentes grados de aplicación, profundidad y velocidad de los cambios y distintos puntos de partida. Estas reformas continúan en la actualidad.

Toda esta serie de cambios históricos, políticos, económicos, y sociales, y la renovación del paradigma administrativo, aporta nuevas definiciones y conceptos prioritarios, como consecuencia de la aplicación de las doctrinas sobre el NPM en sector público.

Podríamos conceptualizar la Reforma del Estado en el marco de la teoría del NPM, como un proceso de transformación de instituciones con el objeto de aumentar la gobernancia y la gobernabilidad, con herramientas tales como la privatización (transformación de una empresa estatal en privada) , publicitación (transformación de una organización estatal en una pública no estatal de derecho privado) y la tercerización (transferencia hacia el sector privado de servicios auxiliares y de apoyo del Estado).

La literatura sobre la Reforma del Estado de los noventa, con rumbo hacia el Estado social-liberal del siglo XXI, determina como se planteó anteriormente el análisis de cuatro componentes básicos:

- a) la delimitación de las funciones del Estado a través de procesos de privatización, publicitación y tercerización
- b) la desregulación, la redefinición de la calidad y el grado de intervención estatal en la economía
- c) el aumento de la gobernancia
- d) el aumento de la gobernabilidad.

Continuando con la definición de conceptos, cabe destacar que en los últimos años ha existido una gran producción de estos últimos, vinculados a las nuevas propuestas administrativas propuestas por los organismos internacionales que las promueven. Dado que sería tedioso listarlos a todos, y sus definiciones, se plantean explicados sólo algunos, y otros se van a ver desarrollados al analizar la Reforma del Estado en el Uruguay en el período 2005-2010, pues es allí que se ven aplicados los más modernos.

Se detallan a continuación algunos de ellos a efectos de mostrar como la ciencia Administrativa se va embebiendo de otras cuestiones sociales que vienen a formar parte de las últimas tendencias administrativas.

EL CONCEPTO DE GOBERNANCIA

La trilogía clásica weberiana Autoridad – Eficacia – Legitimidad, ha sido complementada por los conceptos de gestión gubernamental, gobernabilidad, y gobernanza en los Estados democráticos contemporáneos.

La gobernanza desde un punto de vista operativo consiste en la forma de proceder de la sociedad en el marco de una legislación que la faculte o empodere. Requiere una cultura política de participación. La mayor innovación de este concepto es la concepción de un poder que no se ejerce sobre la sociedad sino que se legitima cuando se comparte con ella.

Una buena gobernanza aumenta la legitimidad del gobierno y la gobernabilidad del país, lo que depende de la capacidad de las instituciones, de los mecanismos de responsabilización (accountability), de la capacidad de la sociedad de limitar sus demandas, y de la existencia de un contrato social básico.

Esta premisa vincula al gobierno y la sociedad en un plano horizontal en los hechos, y no sólo en el discurso y sugiere que la democracia logra la paz y la estabilidad a través del diálogo y la negociación permanente.

La legitimidad y eficacia de un gobierno se ponen a prueba en función del acierto en las políticas económicas, la calidad y cantidad de bienes y servicios públicos. Y de ciertos indicadores sobre las patologías del poder como la corrupción, el abuso de autoridad, y el nepotismo, entre otros.

Un gobierno puede tener gobernabilidad en la medida que los dirigentes cuenten con los apoyos necesarios para gobernar, de lo contrario puede faltarle la capacidad de gobernanza.

EL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD

Es la forma en que Gobierno y Sociedad se asumen como una entidad para actuar conjuntamente privilegiando la cooperación sobre el conflicto.

Experiencias vividas en Latinoamérica han mostrado que la gobernabilidad es la que legitima el poder de los gobernantes, si la gobernabilidad no existe los gobiernos caen.

La gobernabilidad puede explicarse como la situación en la que se dan las condiciones favorables para la acción de gobierno.

Refleja la capacidad del gobierno de atender las demandas de los ciudadanos y procesarlas manteniendo la estabilidad institucional y política, y efectividad en la toma de decisiones y la administración.

Gobernabilidad y Gobernancia, son conceptos interdependientes, pues ambos hacen referencia a las capacidades de la sociedad organizada y del gobierno de asumir responsabilidades compartidas.

EL CONCEPTO DE ACCOUNTABILITY

Accountability: que en su traducción al español significa rendición de cuentas, ilustra un principio democrático que nace en la cultura anglosajona y se utiliza a nivel de gestión pública. Este concepto ético propicia tres formas para prevenir abusos del poder pues obliga a 1) exponerse ante la inspección pública, 2) a explicar y justificar sus actos y 3) lo supedita a la amenaza de sanciones.

La práctica de la rendición de cuentas produce como beneficio 1) el incremento de la legitimidad, credibilidad y confianza, 2) aumento de las capacidades técnicas y organizativas, conducentes a la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, y 3) contribuye a configurar la ciudadanía, la democracia y el desarrollo.

El sistema de accountability o responsabilización depende instalación de checks and balances: 1) Responsabilización mediante el control parlamentario, 2) Responsabilización por medio de los controles procedimentales clásicos, 3) Responsabilización por medio de la introducción de la lógica de los resultados, 4) Responsabilización por competencia administrada⁷.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) plantea la necesidad de constituir un nuevo patrón de gobernabilidad en los países latinoamericanos que contemple al mismo tiempo, los temas de la reconstrucción del Estado y de la consolidación de sus democracias

La gobernabilidad dependerá, del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, como actor principal en la organización y coordinador. Los mecanismos de responsabilización son fundamentales para que la gerencia pública latinoamericana cumpla con el desafío de mejorar su desempeño, y al mismo tiempo, de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad.

Dentro de este marco la administración pública burocrática que proponía Weber como forma de dominación “racional-legal” pierde sentido.

Como afirma Luiz Bresser, en el siglo XIX cuando la administración pública democrática sustituyó a la patrimonialista, esto consistió en un avance contra la corrupción y el nepotismo, pero en el siglo XX con el crecimiento y redefinición de los roles del Estado, queda en evidencia la ineficiencia de este tipo de administración.

En un mundo en constante cambio, en plena transformación tecnológica y social la burocracia estatal, entendida como el conjunto de administradores públicos profesionales necesitaba adoptar nuevas formas de gestión, más ágiles, descentralizadas, dedicadas al control de resultados, más que al de procedimientos, y más compatibles con el avance de la democracia que exige cada vez más la participación directa de la sociedad en la gestión pública.

⁷ La competencia administrada significa que la competencia es guiada por índices y metas contractualizadas entre el órgano gubernamental central o una agencia reguladora, y los prestadores de servicios públicos, en función de lo cual los burócratas pueden penalizar, recompensar o procurar corregir la acción de los proveedores. Aplicable a tercerizaciones, privatizaciones, concesiones y en la delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales, a organismos del Tercer Sector o de la comunidad

Se plantean a continuación las principales características de la NPM, administración gerencial, o nueva administración pública según Bresser (2008):

- a) Orientación de la acción del Estado hacia el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente
- b) Énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (en lugar del control de procedimientos).
- c) Fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal. Revalorización del trabajo profesional y técnico de los administradores públicos de carrera, quienes participan junto con los políticos y la sociedad en la formulación y la gestión de las políticas públicas.
- d) Separación entre las unidades formuladoras de políticas públicas centralizadas y las descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas
- e) Distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: las agencias ejecutivas que realizan actividades exclusivas del Estado, y las organizaciones sociales que desarrollan prestaciones sociales y científicas de carácter competitivo.
- f) Transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos no competitivos
- g) Instalación de mecanismos de control a las unidades descentralizadas: control social directo, contrato de gestión con indicadores de desempeño y resultados medibles, de la formación de cuasi mercados en que se produce la competencia administrada.
- h) Tercerización de actividades auxiliares o de apoyo que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.

EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

El concepto de ciudadanía social ha cobrado relevancia en América Latina durante la primer década del siglo XXI.

El informe del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004 define la ciudadanía social como el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de acuerdo a la legislación vigente en cada país, de acuerdo al proceso democrático en el cual se inscribe.

El desafío central que tienen los Estados nacionales en la región es alcanzar el definido por el PNUD como Estado de ciudadanía, que consagra como derechos del ciudadano: el derecho al trabajo, a la seguridad social y al seguro social, a un nivel de vida adecuado, al más alto nivel posible de salud física y mental y a un medio ambiente sano, derecho a la educación, a participar de la vida cultural, y como agregado a la identidad cultural.

El PNUD, plantea como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, educación primaria universal, promover la igualdad de género reducción de la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH. Uruguay firmó la Declaración del Milenio, y se comprometió a alcanzar estos objetivos para el 2015, comprometido a construir un Uruguay mejor.

LA TEORÍA DEL RATIONAL CHOISE

La teoría del Rational Choise dominó la ciencia política norteamericana en los últimos veinte años. Es la teoría en la cual se basan los neoliberales al recomendar la inconveniencia de la intervención estatal.

Según esta teoría, la visión neoconservadora que pretende que los gobernantes gobiernan en función de los intereses de los gobernados, es ingenua, y en su lugar, supone que los gobernantes tienden a gobernar en pos el interés propio o de grupos de interés específicos (Luiz Bresser, 2008).

Esta teoría supone de alguna manera que los electores son relativamente ignorantes, pero racionalmente ignorantes pues se informan de aquello que les interesa. Por otra parte la oposición política hace que los electores sólo estén críticamente informados de sobre el desempeño del gobierno.

Otro supuesto que se desprende de la teoría del Rational Choise es que los gobernantes son exclusivamente motivados por el deseo de ser reelectos y por la búsqueda de ganancias, ó que todas las acciones de los políticos pueden ser explicadas por el apoyo que tendrán de sus electores, o por las ventajas que el político tendrá para si mismo a través del uso del Estado para la realización de transferencias a determinados grupos de interés.

Es posible afirmar que los políticos son claramente motivados por una tercera razón: el compromiso con sus principios ideológicos y morales, y su evaluación de lo que es de interés público. Este tipo de políticos, también realiza intercambios entre el deseo de ser reelecto y el compromiso con el interés público.

El objetivo intermedio fundamental de un régimen democrático es la accountability de los gobernantes. Los políticos deben estar continuamente dando cuenta de sus acciones a los ciudadanos.

3 EL CASO URUGUAYO

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REFORMA DEL ESTADO

La historia de un país, es fundamental como elemento distintivo de su fisonomía en el proceso de construcción nacional. Por ello se realizará un análisis histórico de la trayectoria político institucional del Estado, y más adelante de las reformas de la administración pública uruguaya hasta el año 2005, para comprender el contexto en que la reforma se inscribe.

Se analizará la evolución histórica, política y administrativa del Estado desde sus inicios, profundizando el análisis a partir del año 1985, cuando el país vuelve a la democracia.

Si bien el proceso de formación del Estado es continuo, se pueden distinguir en materia de Reforma del Estado dos etapas marcadas, la primera que finaliza con el regreso a la democracia y un segundo período 1985-2004.

Se presentará un análisis más detallado en esta segunda etapa, de aquellos aspectos que forman parte de los sucesivos esfuerzos de los gobiernos por Reformar el Estado.

3.1.1 EL URUGUAY DESDE SU CREACIÓN COMO NACIÓN INDEPENDIENTE HASTA LA REDEMOCRATIZACIÓN EN 1985 - HISTORIA

La República Oriental del Uruguay nace de una sociedad colonial, en un territorio casi despoblado⁸, que aún no había construido las instituciones básicas que conforman una sociedad nacional. El propio proceso de formación estatal fue parte fundamental de ese proceso de construcción social más amplio.

Oszlak (2008) plantea refiriéndose a los Estados latinoamericanos, que en su etapa de formación, éstos fueron desarrollando sucesivamente sus aparatos de represión, regulación y de acumulación de capital social básico. La consolidación de sus instituciones, la legislación, los organismos públicos, mecanismos administrativos y pautas de asignación de recursos.

El Estado Oriental del Uruguay⁹, instaurado en 1830 con la Jura de la primera Constitución, se caracterizó desde sus inicios por un sistema político bipartidista, que permitió la alternancia en el poder de los partidos existentes Partido Colorado¹⁰, y Partido Nacional¹¹.

⁸ la Banda Oriental

⁹ el nombre del país sería cambiado en la Constitución de 1918 por el de República Oriental del Uruguay.

¹⁰ considerado clásicamente como un partido de ideología liberal, republicano y de "derecha"

¹¹ con fracciones ideológicamente ubicadas desde el centro a la derecha

Hacia fines del siglo XIX el país había completado su organización básica. Durante la era Batllista¹² logra consolidar su democracia, alcanzando niveles de bienestar, equiparables a los europeos¹³.

El Uruguay ha sido un país de larga tradición democrática, caracterizado por el sufragio universal masculino desde su creación, y femenino desde 1934, régimen político que ha sido interrumpido en dos ocasiones¹⁴.

Durante el proceso de formación del Estado en el siglo XIX, se distinguen el Militarismo (1876-1886), y el Civilismo (1886-1903).

Ese primer militarismo fue una de las tres etapas en que se desarrolló definitivamente el poder del Estado, imponiendo a la sociedad una serie de reglas y límites que la contuvieran y orientaran hacia un proceso de modernización global (económica, jurídica, educativa) que llevó al país a un estadio de desarrollo económico capitalista, con un Estado fuerte y moderno. (Nahum, 1993).

El civilismo marca la segunda etapa de desarrollo del Estado, fortaleciéndose con un gobierno formado una elite profesional.

Ya en el siglo XX, el primer Batllismo constituye la tercera etapa en el desarrollo del Poder del Estado. El Estado fue cada vez más empresario y árbitro social (Nahum).

Barrán (1982) señala cuatro etapas en la historia del Uruguay del siglo XX:

1. La consolidación de la democracia política, la reforma social y la prosperidad económica (1903-1930);
2. la crisis económica y política, y la restauración democrática (1930- 1958);
3. el estancamiento económico, los partidos políticos tradicionales, el crecimiento de la izquierda, y la dictadura militar (1959-1985);
4. la última y más reciente restauración democrática (1985 a la fecha).

La primera etapa resulta útil para explicar algunas de las características y la mentalidad dominantes en el país hasta muy avanzado el siglo.

Para Barrán y Nahum, (1979) José Batlle y Ordoñez¹⁵, fue el primer reformista que buscó modificar el orden económico y social vigente, por lo que el Estado uruguayo y su burocracia sufrieron grandes cambios.

La intervención estatal comenzó. Se estatizaron los Bancos (República e Hipotecario en 1912), se nacionalizaron los seguros (Banco de Seguros en 1911), se monopolizó la producción de energía eléctrica (Usinas Eléctricas del Estado en 1912), la Administración de tranvías y ferrocarriles del Estado, y los servicios portuarios, entre otras estatizaciones. Se legisló a favor de los más débiles (obreros –ley 8hs-, mujeres –divorcio por sólo voluntad, ancianos –pensiones-, enfermos –hospitales-, niños –educación) con el fin de que el Estado alcanzara a los menos privilegiados y a la vez, buscar el apoyo electoral de quienes podían votar. La fuerte actuación del Estado en los planos económico, financiero, industrial y sanitario, entre otros, marcó un elemento definitorio de la relación entre sociedad civil y Estado en todo el siglo XX (Nahum, 1993).

¹² liderada por el Presidente José Batlle y Ordoñez

¹³ internacionalmente Uruguay era conocido como "la Suiza de América"

¹⁴ en 1933-1942 y 1973-1984, en el siglo XX.

¹⁵ La figura de José Batlle y Ordoñez dominó políticamente este período, siendo presidente en dos oportunidades (1903-1907), (1911-1915).

El Batllismo dejó un Estado fuerte, interventor en lo económico y mediador en el conflicto social, con una clase media afianzada y la sociedad más secularizada de toda Latinoamérica -con su primera ley de divorcio en 1907 y la separación de la Iglesia y el Estado en 1917- (Barrán & Nahum, 1982).

En palabras de Batlle, el Estado reformista no pretendía destruir el sistema preexistente, sino sus defectos, marcando distancia entre su gobierno y las ideologías revolucionarias del novecientos, por la propia convicción de ser “obreristas” y no “socialistas” y la necesidad de tranquilizar a las clases conservadoras, apelando a la diferenciación entre beneficiar a los trabajadores y tener una tendencia marxista.

Según Batlle el Estado debía garantizar a la población las mismas oportunidades de ascenso social, dejando el resto en manos del mérito personal del individuo y de sus virtudes intelectuales, “ya que el talento era lo único que debía diferenciar a los hombres entre sí” (Batlle, 1903). Entonces el Estado sería el encargado de restablecer la igualdad natural en la sociedad, nivelando la balanza hacia el lado de los débiles.

Los deseos de imponer una administración eficiente y un marco legal que contuviera y modelara la sociedad, fueron determinando una estructura del Estado.

Hacia 1929, el balance del país encontraba por un lado, a los orgullosos de ser un país culto, cosmopolita y Suiza de América, y por otro lado a sus críticos.

La política de partidos y el tradicionalismo político caracterizado por el bipartidismo, se enlaza con otras peculiaridades de la sociedad uruguaya, marcando una estrecha vinculación entre el sistema de partidos y el Estado.

Diversas formas de coparticipación en la Administración pública y de reparto de cuotas del poder estatal entre ambos partidos tradicionales, consolidaron el clientelismo con fines electorales, y reforzando su complementariedad.

En los partidos conservadores, la ideología Batllista se fortalecía. Este movimiento cuasi sindical y la clásicamente de izquierda, aún mantenía sus lazos con la masa conservadora. Más adelante las tendencias políticas del país se dividirían en dos grandes agrupaciones, la izquierda y la derecha.

La crisis de 1929 expuso la fragilidad de nuestros principales sectores productivos¹⁶, y la subordinación a las oscilaciones del comercio exterior (Caetano & Rilla, 1994).

Hacia 1935 el país comenzó su recuperación con continuidad en las políticas públicas. La crisis fue vista como una oportunidad reformista, y pacto mediante con el partido nacional, el partido colorado en el gobierno continuó con su programa estatizante y de nacionalismo económico¹⁷.

El Estado uruguayo, según Francisco Panizza, se constituyó a partir de las últimas décadas del siglo XIX en un instrumento de “construcción política del orden social”, imprimiendo una doble dimensión instrumental y simbólica del Estado uruguayo moderno.

El recelo y la primacía entre lo “público estatal” sobre “lo privado”, la ciudadanía hiperintegradora, y el racionalismo que pretendía dominar y normalizar todo,

¹⁶ a modo de ejemplo, el volumen de exportaciones e importaciones cayó en 1933 un 50% respecto a 1930.

¹⁷ creación de ANCAP en 1931

conformaron uno de los patrones más influyentes en la cultura y la política uruguaya a lo largo del siglo XX (Barrán, Caetano, Porzecanski, 1996).

Con una visión claramente antagónica, los partidos de derecha, las organizaciones empresariales, y el Comité de vigilancia Económica¹⁸, enfrentaron la política socializante del Poder Ejecutivo, planteando entre otras medidas, la necesidad de una reforma constitucional, la detención del estatismo, la disminución del gasto público, de la burocracia y la frecuencia de los actos electorales (Caetano & Rilla, 1994).

En 1933 el golpe de Estado de Gabriel Terra pone en práctica el ala derecha del reformismo. En el marco de una coyuntura desafiante, emergía el claro predominio de una matriz más favorable a las permanencias que a las transformaciones, que marcaron la continuidad de ciertas políticas batllistas¹⁹ reorientadas por un nuevo tono tecnocrático y conservador. Desarrolló una política industrializadora de sustitución de importaciones y se realizaron obras públicas de importancia²⁰.

La guerra mundial²¹ marcó una reinserción internacional del Uruguay, que acompañó sin fisuras las propuestas y sugerencias norteamericanas en materia de política exterior. La economía dependía excesivamente del capital extranjero.

El decenio glorioso (1945-1955), encontró al país con una tasa de crecimiento anual del 8%, dadas las condiciones externas e internas que llevaron a dinamizar la actividad industrial²², prosperidad que demostraría ser frágil más tarde.

Durante este período se promovió un Estado reformista marcado por el llamado neobatllismo.

En el año 1933, Frugoni hacía referencia a “el problema de la burocracia”, afirmando que como consecuencia de las transformaciones acaecidas en el Estado, éste se había transformado en un órgano con vida propia, en lugar de ser un simple instrumento o ejecutor de voluntades ajenas.

El peso del costo de la burocracia comienza a notarse dentro del presupuesto del Estado.

Frugoni, (1933) plantea la existencia de multiplicidad de oficinas superfluas y empleados innecesarios con sueldos excesivos, como peso muerto, y a espaldas del pueblo contribuyente.

Desde 1955 y hasta el golpe de Estado de 1973, el país comienza a transitar la crisis del Uruguay clásico.

En 1958, el Partido Nacional ganó las elecciones. Los blancos llegaron al poder con la promesa de dismantelar el modelo neobatllista²³, caracterizado por la intervención del

¹⁸ el Comité Nacional de Vigilancia Económica creado en 1929, popularmente denominado como el ‘Comité del Vintén’, formado por los diversos organismos patronales que representaban a las ‘fuerzas vivas’ del país, como la Federación Rural, la Unión Industrial del Uruguay y diversas entidades que agrupaban el comercio mayorista y minorista, actuó como grupo de presión y movimiento extra-partidario, constituyendo un ineludible centro de poder.

¹⁹ durante las administraciones de Baldomir y Amézaga, con una discreta alineación batllista se crean en este período: CONAPROLE, PLUNA, se sancionan el Código del Niño y un nuevo Código Penal, los consejos de Salarios en 1943.

²⁰ como la represa de Rincón del Bonete, inaugurada en 1937.

²¹ que comenzó el 1º/09/1939

²² en 1949 se nacionaliza el ferrocarril.

²³ segundo batllismo

Estado y numerosos subsidios, además del tipo de cambio múltiple²⁴. Implementaron una política económica que apuntaba a liberar la economía.

La crisis económica iniciada en 1955, afectó también a las instituciones públicas. La depreciación de la moneda nacional, la dependencia de los precios internacionales, el pobre desarrollo del mercado interno, el clientelismo político y el peso de una burocracia político-estatal entremezclada y comprometida con los grupos dominantes, terminó con la "Suiza de América".

Hubo en la década del 60 un gran deterioro económico y social con un notable aumento de la conflictividad y de la búsqueda de alternativas por parte del movimiento social, que también incluyó la lucha armada, protagonizada por grupos de extrema izquierda y de extrema derecha.

Una sociedad amortiguadora, hipertintegrada, partidocrática, y frágilmente próspera, ingresó en una fase de radicalizaciones y violencias sin precedentes en el siglo XX (Caetano & Rilla, 1994).

La crisis económica de mediados de los años 50, anunciaron la crisis del viejo orden que ocultaba una falla estructural, que expresaba la modificación radical del mercado mundial, la inserción internacional del país y la ruptura definitiva de una construcción económica de larga data que había sobrevivido hasta ahora ajustándose a coyunturas adversas.

Se rompió la estabilidad nacional de los precios, iniciándose una fuerte espiral inflacionaria.

El descontento popular, la agitación y el conflicto se multiplicaron.

En 1958 con el triunfo del partido nacional en las elecciones, comenzaron a operar fuertes cambios en las políticas públicas, adoptando desde el inicio del mandato un rumbo fuertemente liberalizador de la conducción económica.

Si bien Uruguay había sido miembro originario del FMI, entre 1945 y 1959 mantuvo con él una relación formal, rechazando diplomáticamente sus planteos y recomendaciones. Entre 1960 y 1972 los sucesivos gobiernos se vincularon con el organismo en el marco de un nuevo programa económico.

Se consagra la libre importación y exportación de bienes y servicios, se cancelan subsidios, se aplican las recetas fondomonetaristas para combatir la inflación, y se sigue la recomendación de abandonar el dirigismo estatal, entre otras. El nuevo modelo apuntaba a estabilizar una economía de mercado, con liberalización sistemática de las relaciones económicas.

La mayoría de los indicadores marcaron un fracaso relativo de la conducción económica del primer gobierno blanco. A pesar de ello en 1962, las elecciones fueron nuevamente ganadas por el partido nacional. En materia económica se produjeron cambios en las políticas monetaria y cambiaria. El gobierno asignó a la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico²⁵ (CIDE), la tarea de planificar el proyecto de inversiones en el sector público.

²⁴ esto significaba que el dólar tenía distinto valor dependiendo de la actividad de quien comprara o vendiera

²⁵ Organismo creado en 1959

Luego de una primer etapa de resultados alentadores la economía uruguaya sufrió una de las mayores crisis bancarias en la historia del país, que vuelve a desatar la espiral inflacionaria, el desempleo, la conflictividad social y el endeudamiento.

Francisco Panizza plantea que el fracaso de las políticas económicas durante los gobiernos blancos fue mayor si se comparan los discursos liberalizantes iniciales y los resultados obtenidos.

En el marco de una situación económica internacional adversa, con caída de los precios internacionales y devaluación de la moneda uruguaya, salieron a la luz prácticas bancarias fraudulentas. La conflictividad aumentó y las huelgas, paros y ocupaciones se hicieron comunes. El año 1965 fue devastador. Una intensa y prolongada sequía afectó al país, provocando grandes pérdidas económicas en la actividad agropecuaria y la producción de energía. Con la quiebra del Banco Transatlántico, se inició además una crisis en el sistema bancario nacional.

El Gobierno continuó con su política liberal, la economía no logró ser controlada, aumentó la deuda externa al igual que la inflación.

Durante el segundo gobierno blanco la movilización obrera dio lugar a la implementación en varias oportunidades de Medidas Prontas de Seguridad por parte del Gobierno. El movimiento obrero se fue fortaleciendo y unificando hasta que en 1964 se crea la CNT²⁶.

En este escenario se produce el surgimiento de la guerrilla urbana, en especial el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (MLN), como oposición al sistema político en crisis, en un intento de ruptura revolucionario de corte socialista (Caetano & Rilla, 1994).

Una crisis estructural proyectada desde multiplicidad de dimensiones hizo que se hiciera una nueva propuesta de reforma constitucional para la transformación del régimen de responsabilidad política de los ministros, en cuanto a los elementos de parlamentarización del sistema constitucional, (Gros Espiell, 2002). La nueva constitución incluía la creación de una Oficina de Planeamiento y Presupuesto en la órbita del Poder Ejecutivo.

En las elecciones de 1966 el partido colorado desplaza al blanco del gobierno. En 1967 asume la presidencia el Gral. Gestido, y como vice Jorge Pacheco Areco.

El Senado de esta Legislatura quedó formado por 16 senadores del P. Colorado, 13 del P. Nacional y 1 del Partido Comunista del Uruguay²⁷. La Cámara de Representantes quedó compuesta por 50 diputados colorados, 41 blancos, 5 comunistas y 3 demócratacristianos²⁸.

Pacheco asume la presidencia ante la muerte de Gestido, siendo un claro líder en la lucha contra las acciones guerrilleras, y acelerando la escalada autoritaria.

Ante la crisis inflacionaria que en 1967, que había alcanzado los niveles históricos más altos, el gobierno decreta la congelación de precios y salarios. La conducción económica agrava la conflictividad social, y se profundizan las prácticas represivas contra los

²⁶ Convención Nacional de Trabajadores: central sindical única, organismo de coordinación entre los sindicatos

²⁷ 30 senadores conformaban la cámara de senadores

²⁸ 99 diputados formaban la cámara de representantes

movimientos de oposición. Se ilegalizaron los partidos y agrupaciones políticas de izquierda, y se clausuró la prensa opositora.

Pacheco gobernó con mano dura, y fue reelecto en las reñidas elecciones de 1971. La estrategia autoritaria tuvo apoyo popular.

El escenario político y social llegó a la cúspide en cuanto a conflictividad y polarización, con aumento en las acciones de la guerrilla urbana y el despliegue de organizaciones de ultraderecha y grupos paramilitares. Los conflictos sindicales, movilizaciones estudiantiles, involucraron al país en una espiral de violencia, asesinatos, secuestros, desapariciones, denuncias de torturas y violaciones a los derechos humanos, que rompía con la democracia uruguaya.

En 1971 se consolida el partido político de izquierda: Frente Amplio, con el objetivo de fundar una nueva tradición.

El gobierno dictatorial intentó borrar esta novel tradición, atacando desde sus cimientos a todas las organizaciones de izquierda, pero el tiempo quiso que paradójicamente estos esfuerzos lograran el efecto contrario (Caetano & Rilla, 1994).

Los años previos al golpe de Estado se caracterizaron por la profundización de la crisis económica, política y social, confirmando los pronósticos del proceso golpista que se gestaba.

En 1973 se concreta el golpe de Estado. El Poder Ejecutivo disuelve las Cámaras de Senadores y Representantes, comienza a funcionar un Consejo de Estado²⁹ con funciones legislativas, de contralor administrativo, encargado de planificar una reforma constitucional que reafirmase los principios republicanos-democráticos. Se suspenden los derechos civiles y faculta a las FF.AA. y Policiales para asegurar la prestación interrumpida de los servicios públicos.³⁰

El desenlace de la crisis que se concretó en un golpe de Estado obedeció a una lógica regional latinoamericana, el fenómeno de la dictadura no fue original ni exclusivo.

En este marco se clausuró la actividad política tradicional, se ilegalizó la actividad sindical, se intervino la Universidad y se intentó sanear la Administración Pública.

Si bien la política económica fue neoliberal, el Estado no se deshizo de empresas públicas, los intentos por reducir el tamaño del Estado no fueron efectivos. Siguió aumentando el número de funcionarios públicos, aunque a una tasa de crecimiento menor, y aumentó la proporción de funcionarios públicos en Defensa y Seguridad.

En 1976 y 1981 no se realizaron elecciones, pues el país estaba en manos de un gobierno cívico-militar.

La política económica se orientó a la promoción de exportaciones no tradicionales y se puso prioridad a la estabilización de precios. Si bien se logró un incremento del producto, también creció la deuda externa. Los sectores sociales más débiles se vieron afectados con la caída del salario real, al tiempo que el fenómeno opuesto se daba en los estratos más altos en los cuales la concentración del ingreso fue sostenida.

²⁹ que pretendía sustituir al parlamento.

³⁰ En respuesta al golpe de Estado, la CNT llama a la "ocupación de las fábricas, Estado de alerta y asamblea". Posteriormente se plegarían los gremios de estudiantes universitarios. La huelga duraría 15 días, la más larga en la historia del país.

Los estratos más pobres además vieron hacia los 80, un proceso de empobrecimiento marcado por la supresión de las políticas redistributivas, y el congelamiento de los gastos sociales del Estado (Caetano & Rilla, 1994)

En 1980, mediante plebiscito se realizó una consulta popular para institucionalizar el nuevo ordenamiento político, en un proyecto de reforma constitucional que resultó rechazado en elecciones pacíficas y masivas. Las FFAA aceptaron el resultado, y negociaron con los actores políticos un cronograma redemocratizador.

La crisis que había comenzado a manifestarse en 1980, se concretó en 1982. En noviembre de 1982, con una crisis económica y financiera instaurada en el país, con alto déficit fiscal y fuertes pérdidas de reservas, el gobierno abandonó el régimen de tipo de cambio tabulado que con el fin de estabilizar los precios estuvo vigente entre 1978 y 1982.

Notaro (2010) explica que este instrumento, “la tablita” formaba parte de una política de “liberalismo estabilizador”.

Cuando la pérdida de cifras millonarias en reservas internacionales se hizo insostenible³¹, el sistema cae. La salida a esta situación vino de la mano al apoyo financiero del FMI, y al acatamiento de sus recomendaciones. Se liberó el tipo de cambio, con lo que el dólar pasó de N\$11,63³² a N\$19 en noviembre y a N\$33 diciembre de 1982.

El costo de la crisis se redistribuyó, se absorbieron los costos con la reducción de los ingresos de asalariados y pasivos, y con deuda estatal.

En setiembre de 1982, se sancionó el Decreto Ley 15.322 sobre intermediación financiera norma que hasta hoy día, regula el funcionamiento del sistema bancario nacional.

Entre 1980 y 1985 se transitó la salida de la dictadura, los militares designan para presidir el país en este gobierno de transición –dictadura transicional- al Gral. Gregorio Álvarez. El gobierno, orientado hacia la negociación, planificó su salida que culminó con un pacto entre los militares y la mayoría de los partidos políticos. En el pacto del Club Naval, participaron el partido colorado, el frente amplio y el cívico³³.

El pacto facilitó el retiro ordenado de los militares del poder³⁴, convino la liberación de los presos políticos, y favoreció el triunfo del partido colorado en las primeras elecciones post dictadura. Julio María Sanguinetti en su campaña prometió “un cambio en paz”.

Se produce un resurgimiento de los partidos políticos que cobran vida y se preparan para el retorno a la democracia.

Desde el regreso a la Democracia en 1985, el Uruguay ha sufrido cambios en el sistema político pluralista pues desde 1971 cuando surge el Partido Frente Amplio como coalición de partidos de izquierda, este partido ha visto incrementada su presencia institucional, al punto que en el año 2005 este último logra ganar las elecciones. En la

³¹ En 1982 el Banco Central del Uruguay llegó a perder 50 millones de dólares en reservas por semana

³² Datos extraídos del INE

³³ El partido nacional quedó al margen de esta negociación, pues se negó a participar de ella con Wilson Ferreira, su líder, detenido.

³⁴ Además de la impunidad para los militares delictivos

actualidad existe en Uruguay un sistema de cuatro partidos políticos, tres de los cuales han gobernado³⁵.

En las elecciones de 1984, los resultados marcaron un 41% de los votos para el partido colorado, 35% partido nacional, y 22% el Frente amplio.

INTENTOS DE REFORMAR EL ESTADO PREVIOS A LA DICTADURA

En los Informes elaborados por John Hall en 1954, por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en 1965, y por Oscar Oszlak en 1972 se diagnostica la necesidad de racionalización y modernización de la Administración Pública uruguaya.

Los informes recomendaban que:

- se trabajara para superar los problemas relativos a la dirección, coordinación e integración en las organizaciones
- se eliminaran las incidencias político clientelares en el sistema administrativo, creando un cuerpo de profesionales de la burocracia (estilo Weber)
- la acción administrativa debía responder a las exigencias de planificación de un moderno Estado Social.

Si bien las cuestiones del Estado comienzan a debatirse con más intensidad en los ochenta, en la década del sesenta tuvieron auge las reformas administrativas impulsadas por distintos organismos internacionales.

El objetivo de las reformas que se planteaban era consolidar una Administración para el desarrollo, lo que exigía una reforma administrativa que solucionara los problemas relativos a la dirección, coordinación e integración entre sus organizaciones particulares del macrosistema organizativo. Los problemas existentes consistían en rasgos propios del modelo burocrático y de la racionalidad burocrática formal, cuyas características le hacían perder racionalidad funcional, al emprender reformas hacia un estado eficiente. (Ramos, 1991).

De alguna manera el problema de la Reforma administrativa, ha sido superado como plantea la literatura especializada, y ha sido sustituido por el de la Reforma del Estado.

Reformar el Estado no solo implica la reforma de la Administración pública, sino que considera la redefinición del papel del Estado, de la relación Estado-sociedad, en un análisis más profundo sobre qué tipo de Estado se necesita para la futura sociedad.

3.1.2 EL REGRESO A LA DEMOCRACIA 1985 – 2005. ASPECTOS HISTÓRICOS VINCULADOS CON LA REFORMA DEL ESTADO

Se plantea a continuación una síntesis de los sucesos más relevantes del período, vinculados especialmente al tema Reforma del Estado para presentar los antecedentes de la Reforma del Estado emprendida en el año 2005.

La “Reforma del Estado” ha formado parte de la agenda de los diferentes gobiernos que desde la reinstauración democrática en el Uruguay.

³⁵ Se han sucedido desde entonces en el gobierno el Partido colorado (PC) y el partido Nacional (PN) de acuerdo al siguiente detalle: (1985-1990) PC: Dr. Julio María Sanguinetti; (1990-1995) PN: Dr. Luis Alberto Lacalle; (1995-2000) PC: Dr. Julio María Sanguinetti, (2000-2005) PC: Dr. Jorge Batlle.

En los distintos períodos gubernamentales que se han sucedido en el poder desde 1985, se realizaron reformas graduales en el Estado a nivel de reformas administrativas, de políticas públicas, de control y evaluación de la gestión, y cambios en las políticas económicas, determinando distintos niveles de intervención del Estado en el mercado.

Con la vuelta a la democracia, distintas iniciativas acerca de posibles reformas, pusieron en el tapete diversos aspectos sobre la compleja red de funciones del Estado, sus problemáticas, estructuras y atribuciones.

Como plantea Conrado Ramos (1992) las propuestas de Modernización del Estado a partir de los ochenta toman tres orientaciones principales:

- a. la racionalización de la administración pública
- b. la crítica al burocratismo (los programas de desburocratización)
- c. la mejora de la gestión en las empresas públicas

SANGUINETTI-PRIMER GOBIERNO

En la primera presidencia de Sanguinetti, su gobierno se enfocó en rehabilitar la democracia del país, como plantean Caetano y Rilla (1994) a la superación de la “herencia maldita” del fracaso dictatorial y de las secuelas del llamado “ajuste recesivo”, impuesto a partir de la “ruptura de la tablita” en 1982.

Este mandato puede considerarse como un “progresista” en cuestiones políticas y como conservador en las económicas. La prioridad para el gobierno fue la transición en paz, y la solución de múltiples cuestiones de carácter político, económico y social .

En 1987 se sanciona la polémica “*Ley de caducidad de la pretensión punitiva del estado*”, para evitar el enjuiciamiento de policías y militares por violaciones de los DDHH, en un clima de gran tensión.

La política económica del gobierno mantuvo pautas de apertura comercial y financiera, y se intentó la recuperación de los equilibrios macroeconómicos y mejorar el nivel de actividad. La economía registró algunos indicadores positivos, con crecimiento de la producción, descenso de la inflación, estabilización del desempleo e incremento de las exportaciones.

En un intento de racionalización administrativa, en el gobierno de Sanguinetti, se reinstala la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)³⁶, asignándosele la responsabilidad de la modernización del Sector Público. En este sentido el organismo comenzó a trabajar en la concientización y cambio de mentalidad, realizando seminarios, capacitando entre 1985-1989 a 1400 funcionarios pertenecientes a la Alta Burocracia, a 800 funcionarios supervisores y 44 funcionarios participaron en cursos para altos ejecutivos, a los Gerentes de las Empresas públicas, para consolidar un pensamiento gerencial con acento en la eficiencia y en criterios de costo beneficio. Existieron avances en la racionalización del número de funcionarios de la Administración Pública, se habilitó el ingreso a puestos técnicos sólo por concurso. Se reformó el sistema de calificaciones y asensos (Ramos, 1992).

³⁶ La ONSC fue creada por Ley en 1967. Durante la dictadura en 1978 se suprimió la Oficina. Fue recreada en julio de 1985, retomando sus funciones y competencias.

En cuanto al programa de desburocratización, se intentó hacer un cambio cultural, más que técnico. En el período 85-90 la ONSC realizó experiencias piloto de desburocratización.

LACALLE

En las elecciones de 1989 el Dr. Luis Alberto Lacalle alcanza la primera magistratura siendo con el 38,9% de los votos. A nivel nacional un cambio importante en el sistema político y de partidos determina el éxito aplastante del Partido Nacional en los comicios municipales ganando 16 de las 19 intendencias, y la primera victoria electoral del Frente Amplio en la Intendencia Municipal de Montevideo (Caetano & Rilla, 1994).

En 1990, cuando asume la Presidencia el partido nacional la polémica sobre el Estado se vuelve clave en la sociedad uruguaya, provocando debates y confrontaciones referidos al desarrollo económico, la equidad, aspectos sociales, el régimen político, y el futuro entre otros.

Lacalle marcó como temas prioritarios:

- Abatir la inflación
- Reducir el déficit fiscal
- Promover la apertura de la economía
- Impulsar la Reforma del Estado

Y un vasto plan de desregulaciones en una agenda claramente de corte liberal.

Esta centralidad política y social del tema “Reforma del Estado” no fue un fenómeno nacional, sino que ocurría en todos los países de la región y del mundo, recibiendo en los hechos una fuerte influencia ideológica del exterior.

Los debates sobre la Reforma del Estado involucraron diversidad de temas como la reforma del régimen de gobierno, las áreas de intervención social y sus alcances, el volumen y el destino de los gastos, las formas jurídicas y la lógica de la gestión pública, las formas de acceso a la administración pública, el régimen de remuneración y ascensos y las eventuales privatizaciones de empresas y funciones monopolizadas por el Estado.

En la campaña electoral y luego durante la presidencia del Dr. Luis Alberto Lacalle, del partido nacional, La Reforma del Estado adopta una magnitud sin precedentes en el debate cívico y político sobre el tema, su efecto sobre el sistema político, las relaciones entre actores sociales y la visibilidad para la opinión pública de estos temas.

Si bien el impulso decisivo y la prédica de la necesidad de reducir el tamaño del Estado y privatizar gran parte de sus bienes y funciones, comenzó durante el gobierno de Julio María Sanguinetti, en el gobierno del Partido Colorado (1985-1989), se aceleró y llevó a la práctica durante el gobierno del Partido Nacional (1990-1995) principalmente en sus dos primeros años.

Reformar al Estado e incorporar el Uruguay a la modernidad, fue una meta para el gobierno del Presidente Lacalle, que en su discurso de asunción el 1º de marzo de 1990, decía que debían ser el gobierno y el Estado los primeros en cambiar para no convertirse en “freno y lastre” de la sociedad.

Durante el gobierno blanco se produjeron en el Estado uruguayo las denominadas reformas de primera generación³⁷, que consistieron básicamente en la reducción del tamaño del Estado.

En toda Latinoamérica a partir de la restauración de las democracias en la década de los 80, caracterizada por la crisis financiera y ajustes estructurales, se producen como por contagio la privatización de las empresas públicas, la apertura de la economía y la reducción de la intervención estatal.

En 1991 Uruguay firma el Tratado de Asunción, (junto a Argentina, Brasil, Paraguay) integrándose al proyecto de integración económica denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR)³⁸.

El ingreso al Mercosur fue apoyado en el Parlamento por unanimidad de senadores y por 96/99 diputados, configurando una apuesta al desarrollo y al futuro del país (Caetano & Rilla, 1994).

Reformar el Estado requiere mayormente intervenciones en el ámbito de las normas.

La Ley de empresas públicas, cuyo punto crítico, habilitaba a Antel a asociarse con capitales privados, fue rechazada por abrumadora mayoría, en consulta popular.

En 1990, Lacalle crea el Programa nacional de desburocratización (PRONADE), bajo la dirección del Dr. Alberto Sayagués, con el objetivo de simplificar trámites y facilitar la atención a los usuarios de los servicios públicos, reduciendo la interferencia del gobierno (Ramos, 1992).

En 1991, una serie de decretos vienen a modernizar distintos aspectos de la Administración Pública y Privada.

El Decreto 500/91 establece el Nuevo Procedimiento Administrativo³⁹, que incorpora principios de desburocratización para mejorar la eficiencia de las actuaciones administrativas.

En el ámbito privado el Decreto 103/91 referido a la Presentación de los Estados Contables uniformes, y el D. 540/91 revolucionan la Gestión Administrativo-Contable de las empresas.

Citando a Sayagués la transformación que el estado necesitaba, implicaba la alteración de los principios tradicionales de funcionamiento de la Administración y el cambio de los principios de la administración pública tradicional a la moderna:

³⁷ La literatura especializada ha coincidido en clasificar las Reformas Estatales en reformas de primera y segunda generación, de acuerdo a sus características. Las Reformas de primera generación, han sido básicamente de reducción del tamaño del Estado. En el Uruguay el gobierno de Lacalle es quien emprende reformas de este tipo.

³⁸ El tratado contiene cláusulas programáticas referidas a la constitución de una unión aduanera y a la armonización de políticas macroeconómicas.

³⁹ Sustituyendo al anterior de 1973

PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	
TRADICIONAL	MODERNA
absorción de decisiones	delegación
centralización	descentralización
formalismo	materialidad
rigidez	flexibilidad
ritualismo	practicidad
desconfianza	veracidad
uniformismo	adecuación a realidad

Ilustración 1: Cuadro comparativo APT – AP Moderna

En cuanto a la mejora en la gestión de empresas públicas, y siguiendo el desarrollo de Ramos (1992), se plantean cuatro áreas en el sistema jurídico del Sistema de Empresas Públicas, que se deberían mejorar para lograr una gestión eficiente.

- a. El sistema de personal, que carecía de un adecuado sistema de incentivos y castigos
- b. El sistema de compras, pues se compraba mal tarde y caro
- c. El sistema de control que ejerce la Administración pública sobre sus actuaciones, al que consideran un “culto a la forma” (a la legalidad) y no a la calidad de gestión
- d. Propuesta de mejora en la gestión, focalizando esfuerzos mediante privatizaciones periféricas.

En cuanto al sistema de personal y a la mejora en el sistema de gestión se plantea lo actuado en UTE en su Proyecto Mejora de la Gestión iniciado en 1987, y al proyecto de Reforma de la Gestión de las empresas estatales:

En lo concerniente al cuerpo gerencial (Gerentes Generales y de División o Departamento) estos últimos no estarían comprendidos por funcionarios de carrera administrativa, sino que serían especialistas como desde el sector privado en una suerte de “open structure”. (Ramos, 1992).

Esta propuesta es la que establece el contrato de función pública, renovable por dos años, con dedicación full time, y posibilidad de recibir compensaciones especiales, por la responsabilidad que detentarían.

Los contratos de productividad serían extensivos a todo el personal subordinado, financiándose con las economías logradas.

Los directorios estarían integrados por tres miembros y ejecutarían su gestión en función de los presupuestos y los objetivos y programas que se acordaran con el Poder Ejecutivo, con una duración de cinco años.

Como resultado de estos impulsos modernizadores se editan entre otros, el nuevo Régimen de Compras en la ley de presupuesto de diciembre de 1990, (TOCAF en 1992) y en 1992 el Manual de Delegación de Atribuciones, (PRONADE).

La Ley de Empresas Públicas que propone Lacalle, produce un nivel de debate tal, que determinó, en opinión de algunos autores, una crisis de identidad nacional.

El bloque opositor a la ley crea una comisión de Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado, que si bien desestimó la derogación de toda la ley trabajó para

derogar algunos artículos que habilitaban la privatización de cualquier área del Estado, apelando a las características socio políticas de la sociedad uruguaya y a sus fuertes tradiciones participativas. Finalmente parte de la ley se deroga, lo que significó una derrota para el proyecto reformista de Lacalle.

SANGUINETTI-SEGUNDO GOBIERNO

El 1º de marzo de 1995, asume la presidencia nuevamente Julio María Sanguinetti.

El resultado electoral, mostraba un escenario de paridad de fuerzas en tercios. Los votos fueron: 32% el Partido Colorado, el Partido Nacional 31% y 30,8% el Encuentro Progresista (y el Nuevo espacio 5,2%). Si bien el candidato individual más votado fue Tabaré Vázquez, Se encontraba vigente la denominada Ley de Lemas que permitía sumar votos de distintos candidatos o lemas de un mismo partido (Caetano & Rilla, 1994).

Sanguinetti formó un Gobierno de coalición con el PN. En este marco de alianzas con la Asamblea General dividida en partes iguales entre las tres fuerzas políticas principales, se aprobaron la reforma de la Ley de la Seguridad Social, y la reforma de la Constitución que suprimió la casi centenaria Ley de Lemas, que fue refrendada en 1996 con un 50,2%.

En este período en la reforma de la Administración Central se planteó un mix entre las reformas de primera generación, en lo concerniente a la disminución del tamaño del aparato estatal, y las de segunda generación por el intento de reconstrucción institucional del Estado en el intento de adaptarlo a las nuevas exigencias políticas, económicas y tecnológicas, inspiradas en el incipiente paradigma del New Public Management.

En el Uruguay se ha denominado como Reforma Administrativa del Estado a la serie de reformas que se impulsaron a partir de 1995 (OPP, 1998). El programa de reformas que se impulsó en 1995, recogió y se nutrió de experiencias anteriores que el país venía transitando, con transformaciones en:

- la seguridad social,
- la educación,
- el sistema político,
- la seguridad ciudadana,
- las empresas públicas y
- la Administración Pública.

La Reforma de la Seguridad Social comenzó a funcionar en abril de 1996. El sistema de pasividades estaba seriamente desfinanciado. El gasto en seguridad social como porcentaje del PBI había pasado de 9,4% en 1985 a casi un 15% en 1994. De las alternativas que se podrían haber emprendido el gobierno resolvió llevar adelante un Nuevo Sistema Previsional, que combinaba elementos del antiguo régimen de solidaridad intergeneracional con uno nuevo de ahorro individual administrado por empresas privadas (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional individual – AFAP). Asimismo se limitaron los beneficiarios, y el monto de los beneficios y se aumentaron los años necesarios para acceder a la jubilación. Se estableció el registro de historia laboral de cada afiliado.

La reforma de la educación se enfocó en la educación primaria y secundaria. Conocida como la reforma Rama en medio de polémicas y errores de implementación, se reformaron planes y programas, se descentralizó la formación docente hacia el interior

del país, y se extendió la educación obligatoria a los preescolares de cuatro y cinco años. Se trató de una reforma que no logró los resultados esperados.

Asimismo en el período se intentó llevar adelante un proyecto de reforma de la salud, que no prosperó.

La reforma política determinaba un régimen electoral que: derogaba la ley de lemas, que admitía la mayoría absoluta, que establecía eventualmente en caso de mayoría simple una segunda vuelta, y separaba las elecciones nacionales de las municipales, además de exigir candidaturas únicas por partidos. En lo referido al régimen de gobierno y la relación entre poderes, se fortaleció la figura del presidente.

La articulación de todos estos procesos vinculados entre sí constituye la Reforma del Estado en sentido amplio.

En el Uruguay los procesos de reforma, han sido evolutivos y modernizantes. No se han caracterizado por cambios radicales en la distribución del poder o en las reglas que determinan esta distribución, sino más bien modificaciones incrementales o sustitutivas que introducen tecnologías o nuevos procedimientos.

El segundo gobierno de Sanguinetti planteó una reforma de la Administración Central que conjuga aspectos característicos de las reformas de primera generación, en el sentido de reducir el tamaño del Estado, y aspectos de las reformas de segunda generación, influenciadas por el nuevo paradigma del sector público, el New Public Management, con énfasis en la introducción de un estilo gerencial empresarial en el ambiente público tendiente a aumentar la eficiencia y la “accountability” en el Estado.

El objetivo fundamental de la reforma emprendida fue lograr el mejoramiento de la competitividad de la economía para poder enfrentar exitosamente el nuevo escenario de mayor apertura comercial e integración regional e internacional:

- elevando la productividad de la administración pública
- profesionalizando sus recursos humanos para mejorar la calidad en los procesos de atención al ciudadano
- realizando las transformaciones institucionales necesarias para que el Estado pueda cumplir con sus cometidos con mayor eficiencia.

A estos efectos se redefinieron las áreas en las cuales era prioritario introducir reformas:

- Readecuar las estructuras organizacionales
- Cambiar la cultura burocrática
- Desarrollar sistemas de evaluación
- Readecuar al Estado a los cambios tecnológicos
- Asumir un enfoque integral hacia el ciudadano y sus demandas, mejorando los servicios hacia el usuario
- Modernizar los procesos en el sistema de Administración financiera y Presupuestal, incorporando tecnología en un Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)
- Mejorar la calidad de la gerencia de los recursos

Se perfila una nueva cultura de Estado basada en los siguientes principios orientadores de la nueva gestión:

- Redefinición de la razón de ser de cada organismo público de acuerdo a la estrategia de país definida. Definición de objetivos y metas e indicadores de gestión.
- Modificación de los procesos presupuestarios con productos medibles y evaluables vinculados a esos objetivos.
- Incorporación del concepto de satisfacción del usuario final, en pos de una cultura de Estado y funcionario público al servicio del ciudadano.
- Revalorización de la función pública y sus capacidades gerenciales, jerarquizando y capacitando al funcionario
- Simplificación de los mecanismos de control, con una rendición de cuentas periódica y transparente (considerando la opinión de la ciudadanía)

Los objetivos prioritarios de la Reforma Administrativa del Estado fueron:

- Aumentar la productividad y calidad del gasto público, según objetivos estratégicos definidos
- Disminuir la presión tributaria
- Mejorar el uso de los recursos
- Mejorar la calidad de los servicios
- Modernizar la gestión pública, hacia una gestión por resultados
- Desarrollar capacidades gerenciales
- Profesionalizar y revalorizar la gestión pública
- Incorporar enfoque usuario-ciudadano

Al igual que en otros países del mundo en el Uruguay el Presupuesto es el principal instrumento de la gestión pública. La reforma en la gestión pública siempre ha sido acompañada por reformas en el Presupuesto y sus técnicas de elaboración, evaluación y monitoreo.

En la Ley de Presupuesto 16.736 de 1996, se impulsan medidas para la Reforma Administrativa del Estado, promoviendo el empleo y aplicación de medios informáticos y telemáticos para el desarrollo de sus actividades y competencias.

Se crean la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con carácter consultivo para asesorar y efectuar propuestas de Reforma del Estado, y dentro de su ámbito el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), con el cometido de implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas.

En la Ley de Presupuesto de 1996, a través del presupuesto Como resultado de su trabajo se destaca la "Metodología para la formulación del Proyecto de ley de Presupuesto Quinquenal 1995-1999

El Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV), fue implantado en 1999 en el Uruguay para evaluar los resultados de la gestión de los organismos que integran el

Presupuesto Nacional del Uruguay (La Administración Central y los organismos del Art. 220 de la Constitución⁴⁰).

El SEV fue desarrollado en el ámbito de la OPP y su diseño e implantación ha estado a cargo del CEPRE.

En su primer etapa, de acuerdo a la clasificación de Nora Berreta, en la Etapa I (1995-1999) en el marco del Programa de Reforma del Estado, se definieron metas e indicadores a nivel de Unidad Ejecutora.

BATLLE

La nueva reforma constitucional fue determinante en el triunfo del Dr. Jorge Batlle en 1999, pues gana en segunda vuelta, derrotando al candidato del Frente Amplio que había sido el partido más votado en primera vuelta.

Los primeros meses de gobierno pusieron en evidencia un estilo renovado, en sus dichos y hechos, habiendo afirmado su rechazo por al gradualismo y a “hacer la plancha” sugería la necesidad de “política del shock” y la necesidad del “cimbronazo” (Caetano & Rilla, 1994).

En el marco del Programa de Modernización del Estado en el marco del SEV durante la presidencia del Dr. Jorge Batlle, se desarrolla la Etapa II (2000-2004). Se definen metas e indicadores a nivel Centros de Actividad. Surge el Sistema de Distribución del Gasto (SDG) que permite asignar mensualmente el gasto ejecutado a nivel de unidades organizativas de las unidades ejecutoras. Se desarrolló en el año 2002 justamente para proporcionar información del gasto con el fin de mejorar los indicadores de eficiencia del SEV.

Se destaca, del conjunto de medidas de cambio adoptadas, la creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), en la ley de presupuesto 17.296 en el 2001.

La crisis económica, financiera y social más reciente en la historia uruguaya comenzaba a anunciarse a partir de 1999, cuando todos los indicadores económicos empezaron a dar muestras de recesión, y la economía a dar señales de vulnerabilidad.

En el 2001 el sistema financiero perdió millones de dólares. Las empresas calificadoras de riesgo le quitaron a Uruguay el grado de inversión con lo que el país perdió el crédito internacional. Los problemas bancarios se intensificaron con el fraude de los hermanos Rhom y la quiebra del Banco comercial. El Ministro de economía (Bensión) ante el fracaso renuncia, y asume Achugarri quien con su capacidad negociadora logra apoyo de organismos financieros internacionales y del gobierno de EEUU.

Con los primeros síntomas de recuperación, el ministro de economía pidió un año de “tregua política”, en un intento de relanzar el proyecto de gobierno.

En 2003 Achugarri renuncia sorpresivamente y lo sucede Isaac Alfie.

⁴⁰ Organismos del Art. 220 de la Constitución: El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, con excepción de los comprendidos en el artículo siguiente, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo.

Cabe destacar la fortaleza demostrada por el sistema político uruguayo, la responsabilidad cívica y la lealtad institucional manifestada por todos los partidos políticos, así como por los dirigentes sindicales y los ciudadanos más afectados por la crisis, como deudores, acreedores y ahorristas del sistema bancario (Caetano & Rilla, 1994).

Para finalizar el análisis del período Batlle, como plantean Caetano y Rilla el sistema político, aún en situación de crisis ha funcionado razonablemente bien, y máxime si comparamos con los sucesos de la vecina orilla, donde la crisis de estado estalló cuando le les pidió a los políticos “que se fueran todos”.

En ningún momento se suspendieron los pagos de salarios públicos ni jubilaciones.

El rol amortiguador del Estado no funcionó con quienes cayeron en forma irrefrenable por debajo de la línea de pobreza.

Los aspectos sociales de este período se profundizarán en el análisis de antecedentes de la Reforma del Estado del periodo 2005-2010.

3.2 EL ESTADO URUGUAYO

Llamamos Estado a una categoría analítica que designa a un tipo particular de organización, compuesta por una serie de atributos, que permiten distinguirla de otras instituciones y establecer cuando estamos en su presencia o no. La categoría Estado es parte de un proceso de construcción social, tiene una inherente historicidad (Oszlak, 2002).

El Estado en su proceso de construcción ha atravesado ciclos de formación, desarrollo, consolidación, debilitamiento y crisis. A pesar de ello la estatidad, además de historicidad como plantea Oszlak, refleja rasgos relativamente universales e invariantes, por lo que si se quiere reformar el Estado, es de suponer que algunas de sus características o atributos tienen algún problema o déficit.

Oscar Oszlak plantea que el Estado, es un estado cuando:

- Goza del reconocimiento externo de su soberanía política
- Monopoliza el uso legítimo de la violencia física dentro de su territorio
- Ejerce el control social mediante un aparato institucional competente y profesionalizado que permite la aplicación de las políticas públicas
- Manifiesta una capacidad de producción simbólica de valores de identidad nacional y solidaridad

Desde otra perspectiva, el Estado en un país democrático marca la subordinación del aparato administrativo a la política.

Echebarría (1997) plantea que la naturaleza institucional de la Administración es un concepto esencial del Estado democrático, pues no existiría una verdadera democracia, ni garantías de legalidad, sin una Administración pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad.

Sobre este aspecto se basa el principio de autonomía institucional de la Administración pública y del Servicio Civil, en el sentido de su deber de actuar en el marco de la legalidad, racionalidad técnica y económica y profesionalidad de los agentes públicos que se someten a la dirección del gobierno de turno, evitando las arbitrariedades del poder político.

Para hacer efectiva esa autonomía, la Administración pública cuenta con marco institucional propio.

En el Uruguay la estructura organizativa del Estado se describe a través del siguiente organigrama.

3.2.1 ORGANIGRAMA

Esta estructura compleja está compuesta por un conjunto de órganos definidos en normas, y por personas.

Horacio Cassinelli (2002) atribuye a la palabra Estado dos significados diferentes, en sentido amplio es una organización compleja que comprende al Estado Central, los Servicios Descentralizados (ANP, OSE, ANC, ANTEL, INAU); los Entes Autónomos (ANCAP, UTE, ANEP, BCU, BHU, BPS, BROU, BSE, CODICEN, CEP, CES, CETP, INC, Pluna, UDELAR), los gobiernos Departamentales; y en el entorno de treinta personas jurídicas estatales⁴¹ (como las unidades reguladoras URSEC y URSEA); y en sentido estricto se refiere a la persona jurídica Estado.

La función administrativa, es necesaria para que funcione cualquier organización y pueda ejercer sus funciones correctamente, si bien es auxiliar es imprescindible para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Cuando se habla de Administración pública en general, se hace referencia al Estado actuando en su función administrativa en cualquiera de sus órganos.

Siguiendo con el marco institucional propio de la Administración pública, en cuanto a las normas que regulan la actividad estatal, el Derecho público es el conjunto de normas jurídicas que rigen en lo concerniente al Estado, y tiene como núcleo principal el Derecho constitucional, en tanto el Derecho Administrativo, parte integrante del Derecho Público, regula la actividad administrativa en lo que refiere a la organización del aparato administrativo, a los actos administrativos en si, y a los funcionarios públicos.

La Administración Central⁴² está conformada por todas las dependencias del Poder Ejecutivo, este subconjunto de organismos se integra por la Presidencia de la República y los Ministerios.

El Estado Central o Administración central o Estado en sentido estricto, plantea Casinelli, es una persona jurídica formada por sistemas orgánicos a los que llamamos Poderes: el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial; a la Justicia electoral, al Tribunal de lo Contencioso administrativo y el tribunal de cuentas.

La estructura y organización del Estado no ha permanecido invariante a lo largo de la historia, ha adoptado distintas formas, como resultado de actos constitucionales y actos legislativos.

⁴¹ Dato a diciembre de 2010.-

⁴² El Estado Central, o Estado en sentido estricto, o Administración Central son términos utilizados para referirse al Estado Central actuando en función Administrativa.

3.3 EL URUGUAY ANTES DEL 2005 – ANTECEDENTES

La situación socioeconómica regional y nacional en el año 2005, cuando el primer gobierno de izquierda asume el gobierno, era especialmente crítica. La crisis económica que afectó a la región desde 1999, que tocó fondo en el año 2002, tuvo consecuencias sociales profundas.

En marzo de 2005 el desempleo superaba el 12% de la población económicamente activa. La calidad del empleo también mostraba fragilidad, pues el 43,7% de los ocupados trabajaban en condiciones de precariedad o informalidad, fuera del sistema formal de trabajo. El salario real había experimentado una reducción del 22% entre 2001-2004, la pobreza ascendía en el año 2004 al 31,9% de la población, acentuándose este fenómeno en los menores de 6 años (56,5%) (Mides, 2009)

Al enfrentar el análisis de la pobreza⁴³, se aprecia que en los años previos al 2005 la pobreza y la indigencia casi se duplicaron. El fenómeno de infantilización de la pobreza, que explica que la pobreza afecta proporcionalmente a más niños que adultos, se agudizó.

La crisis alimentaria que afectaba particularmente a niños, embarazadas y madres en periodo de lactancia exigía una especial atención.

En el artículo Segregación espacial, empleo, y pobreza en Montevideo, Kaztman y Retamoso, plantean que el empleo también marcaba la segmentación. Hogares que no lograban acceder a ocupaciones estables, no tenían cobertura de salud y en caso de conseguir empleo eran de mala calidad, inestables y de bajos ingresos.

Los trabajadores menos calificados sufrían el debilitamiento de sus vínculos con el mercado de trabajo urbano, y la creciente concentración de esos trabajadores y sus familias en barrios con alta densidad de pobreza.

Las manifestaciones de exclusión social alcanzan magnitudes inéditas en Montevideo.

En el año 1985 la pobreza en Uruguay ascendía a casi el 37% de los hogares urbanos, en 1995, la pobreza había disminuido a menos del 15%. En esta década 1985-1995 el PBI crecía, las tasas de empleo también, el gasto social aumentó a niveles nunca antes vistos, la inflación cayó debajo de los dos dígitos, y la desigualdad si bien no disminuyó, tampoco aumentó. El problema más importante que enfrentaba y enfrenta el país en materia social es el marcado desbalance generacional del bienestar. Este desbalance ya colocaba en situación de pobreza a casi la mitad de los niños entre cero y cinco años en 1999. (Figueira, 2001)

Desde el punto de vista económico, luego de tres años continuos de recesión (1999-2001), el año 2002, no fue de recuperación, sino de caída.

Figueira (2002), plantea que luego de tres años de recesión que comienzan en 1999, la crisis del 2002 hizo más trágica y evidente la desintegración social, la pobreza, las inequidades y la exclusión social en la sociedad uruguaya y en la región, que debido al

⁴³ Para calcular el porcentaje de hogares pobres incluidos los indigentes, se considera como la proporción de hogares encuestados cuyo ingreso corriente per cápita no es suficiente para cubrir las necesidades de alimentación y otros bienes y servicios de sus integrantes, respecto al total de entrevistados por la encuesta continua de hogares.

desbalance generacional, condena a aún más niños y adolescentes a vivir en situación de pobreza. Fenómeno éste que ya era una característica estructural de nuestra sociedad.

La pobreza y el porcentaje de personas indigentes aumentaron, de acuerdo a los datos publicados por el INE, considerablemente entre 2001 y 2004.

**Incidencia de la indigencia por tipo de línea, según región y período de la encuesta 2001-2006.
Localidades de 5000 habitantes o más.**

Región	Período de la encuesta	Porcentaje de personas indigentes (met.2002)	Porcentaje de personas indigentes (CEPAL)	Porcentaje de personas indigentes (met.1996)
Total	2001	1.32	1.85	2.03
	2002	1.99	2.83	3.13
	2003	3.01	3.98	4.51
	2004	3.92	5.28	5.99
	2005	3.43	4.66	5.13
	2006	1.65	2.40	2.69
	2006 1er semestre	1.94	2.79	3.08
	2006 2do semestre	1.36	2.01	2.31
Montevideo	2001	1.21	1.89	2.03
	2002	2.06	3.16	3.49
	2003	3.62	5.06	5.71
	2004	4.72	6.58	7.26
	2005	4.59	6.35	6.82
	2006	2.35	3.59	3.93

Ilustración 2: Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006 (INE)⁴⁴

**Incidencia de la pobreza por tipo de línea, según región y período de la encuesta 2001-2006.
Localidades de 5000 habitantes o más.**

Región	Período de la encuesta	Porcentaje de personas pobres (Met.2002)	Porcentaje de personas pobres (CEPAL)	Porcentaje de personas pobres (Met.1996)
Total	2001	18.82	12.16	27.01
	2002	24.29	16.14	33.73
	2003	31.33	21.44	41.53
	2004	31.86	22.49	40.96
	2005	29.23	20.48	37.56
	2006	25.23	16.37	33.39
	2006 1er semestre	26.15	17.37	34.48
	2006 2do semestre	24.33	15.38	32.32
Montevideo	2001	18.44	11.63	27.67
	2002	23.46	15.61	33.59
	2003	30.37	20.94	41.63
	2004	31.84	22.77	41.54
	2005	29.49	20.83	39.24
	2006	26.51	17.91	35.75
	2006 1er semestre	27.19	18.64	36.56
	2006 2do semestre	25.84	17.20	34.95

Ilustración 3: Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006 (INE)⁴⁵

Los especialistas planteaban que para el desarrollo de los países en desarrollo eran necesarias: La Disciplina fiscal, el Reordenamiento de las prioridades del gasto público, una Reforma Impositiva, la Liberalización de los tipos de interés, un tipo de cambio

⁴⁴ extraído de: Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006 (Amarante & Vígorigo) – PNUD, INE, UNFPA

⁴⁵ extraído de: Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006 (Amarante & Vígorigo) – PNUD, INE, UNFPA

competitivo, la Liberalización del comercio internacional, y de inversiones extranjeras directas, Privatización, Desregulación, y defensa del Derecho de propiedad.

3.3.1 LA NUEVA COALICIÓN DE IZQUIERDA

El Frente Amplio creado en 1971, culmina en 1994 su primer período evolutivo (Garcé & Yaffé, 2005).

En el congreso del Frente Amplio (FA) en Julio de 1994, luego de un delicado proceso termina aprobando, con los votos decisivos del Partido Comunista Uruguayo, la creación del Encuentro Progresista y sus Bases Programáticas.

Como resultado el EP-FA adhirió a un programa sensiblemente más moderado, en el que ya no figuraban las formulaciones drásticas antiimperialistas y antioligárquicas cuyos componentes centrales eran la reforma agraria, el no pago de la deuda, la estatización de la banca y el comercio exterior, pero mantenía firmemente los valores de igualdad, justicia, y solidaridad social (Garcé & Yaffé, 2005).

Entre 1995 y 2004 se consolidaba la actualización ideológica del Frente Amplio, con una opción de izquierda, mucho más democrática que la de 1971, que no hablaba de revolución ni socialismo, (Garcé & Yaffé, 2005).

En 1997 decía Vázquez que era necesario avanzar en la dirección de un modelo de desarrollo que permita ir compatibilizando sus componentes fundamentales: crecimiento, distribución de la riqueza con justicia social, soberanía nacional y regional, realización integral de mujeres y hombres, libertad y la más amplia participación política.

Respecto a la relación Estado Mercado, el EP-FA manifestaba la concepción de un Estado activo, promotor del crecimiento económico en beneficio del desarrollo con justicia social y democracia plena, que regulara el mercado con sensibilidad y responsabilidad social, un Estado redistributivo que garantizara los servicios básicos para la vida de la población y desarrollara políticas sociales y ambientales que mejoraran la calidad de vida de los uruguayos.

El proyecto de gobierno progresista apostaba a un proyecto de país productivo, comprometido en materia de Ciencia y Tecnología.

La era progresista anunciaba una propuesta de reforma impositiva, vertebrada sobre el Impuesto a la Renta de las personas físicas, mediante el cual pagaría más el que tiene más y menos el que menos.

Como plantea Luis E. González, la victoria del EP-FA, que se anunciaba suponía una radical rotación de las elites dirigentes, y una profunda renovación de elencos (Garcé & Yaffé, 2005).

En cuanto a la relación con los militares el Frente Amplio aclaraba que no promovería la derogación de la Ley de Caducidad.

La situación social existente en el año 2004, y la recomposición del voto frenteamplista auguraba el triunfo. El crecimiento del desempleo, la pobreza y la marginación configuraban un panorama de desintegración social a la vez que el voto frenteamplista fue ganando la periferia donde se concentra la pobreza (Garcé & Yaffé, 2005).

La presencia de Danilo Astori como Ministro de Economía garantizaba la gestión económica del gobierno, lo que fue fundamental en los resultados electorales logrados.

3.3.2 EL RESULTADO DE LAS ELECCIONES DEL AÑO 2004

De acuerdo a la última reforma constitucional, que había impuesto el balotage, se realizaron en el año 2004 las elecciones nacionales, que arrojaron un resultado definitivo, pues no fue necesario recurrir a la segunda vuelta dado que el EP-FA, alcanzaba el 50,7% de los votos.

Los resultados a nivel nacional fueron los siguientes:



Ilustración 4: Extraído de El País Digital. Resultados oficiales⁴⁶.

Con ocho municipios para el EP-FA, y once para el Partido Nacional. Esta fue la elección más nefasta de la historia del Partido Colorado en su historia.

⁴⁶ Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/especiales/elecciones/resultados.asp#>>

3.4 LA REFORMA DEL ESTADO EN EL PERÍODO 2005-2010 (TDE)

El proceso de Reforma del Estado, iniciado en el primer gobierno de izquierda bajo la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez, fue denominado: Transformación Democrática del Estado (TDE).

Enrique Rubio en informe a la Presidencia en el año 2008, explica que la TDE se basó en cinco pilares principales:

1. Capacidad de orientación y conducción de las políticas públicas
2. Creación de Sistemas de información confiables
3. Recursos humanos: Gestión humana de excelencia
4. Acercamiento a la ciudadanía
5. Descentralización territorial y política, y participación ciudadana

En función de los anteriores se determinaron cuatro objetivos fundamentales:

- a. reformar estructuras sectoriales
- b. fortalecer políticas transversales
- c. fortalecer políticas de descentralización territorial
- d. estimular procesos de descentralización política y ciudadana.

La reforma que planteó el gobierno de izquierda tuvo como objetivo el fortalecimiento del Estado de Bienestar, lo que se vio plasmado en toda la serie de políticas públicas implementadas, la ampliación de políticas sociales, la participación de los trabajadores en las negociaciones colectivas, entre otras.

El proyecto apostó a estimular el modelo de País productivo, trabajando en la definición de cadenas productivas que multiplicaran la inversión, innovación e incorporación de valor agregado.

En un proceso de fortalecimiento de la capacidad de orientación y conducción del Estado, se propuso avanzar en el fortalecimiento de Ministerios, organismos del 220, Empresas Públicas (EEPP) y Gobiernos departamentales (GGDD).

Con el objetivo de lograr un *Estado Inteligente*, se implementaron políticas de

- transversalización,
- coordinación,
- fortalecimiento de los sistemas de información.

En línea con las últimas recomendaciones de la Organización Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), durante el gobierno de Vázquez los especialistas trabajaron en la evaluación Prospectiva de las políticas públicas.

Este tipo de análisis de reflexión prospectiva, surgió como respuesta a los nuevos ambientes de incertidumbre y complejidad en que se desenvuelven los gobiernos en estos tiempos, y constituyó una herramienta de análisis fundamental para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Con el fin de facilitar y lograr el fortalecimiento de las capacidades de gestión institucionales, se realizaron reformas estructurales y sectoriales, se trabajó en el fortalecimiento de políticas transversales y se implementaron políticas de

descentralización territorial, realizando esfuerzos para estimular procesos de descentralización política y ciudadana.

Para reforzar la capacidad de orientación y conducción del Estado, hacia un *Estado Inteligente* (Rubio, 2009) se avanzó en el fortalecimiento de los Ministerios, organismos del 220, Empresas Públicas (EPP) y Gobiernos Departamentales (GGDD), implementando políticas de transversalización, coordinación, y fortalecimiento de los sistemas de información.

El gobierno de Tabaré Vázquez cuando asume en 2005, planificó su gestión y orientación de gobierno sobre la base del diagnóstico que sostenía que, además del crecimiento económico, para alcanzar el desarrollo, era necesario reestructurar el sistema de protección social introduciendo medidas que apuntaran a fortalecer el mismo procurando una distribución más equitativa, en un proceso de adaptación de las políticas públicas a la nueva configuración y distribución del riesgo social.

A nivel de Reformas Estructurales, se plantearon tres ejes de acción principales:

1. La Reforma Social
2. La Reforma de la Salud.
3. La Reforma Impositiva

La ideología base de todas estas reformas emprendidas por el gobierno de izquierda, se funda en la concepción política de que es responsabilidad del Estado garantizar a todos los ciudadanos uruguayos las oportunidades efectivas que les permitan el desarrollo de una vida plena a través del ejercicio de sus derechos ciudadanos, ofreciendo para ello toda una serie de protecciones básicas y de calidad, que posibiliten la cobertura de diversos riesgos sociales a lo largo de la vida, especialmente a los estratos sociales más vulnerables (MIDES, 2009).

3.4.1 LA REFORMA SOCIAL

Si bien en el Uruguay los sistemas de seguridad y asistencia social se desarrollaron tempranamente, la dinámica económico-social de las últimas décadas, puso en evidencia la ineffectividad de estos para reducir la exposición a la vulnerabilidad social de los ciudadanos y asegurar el acceso a bienes y servicios básicos.

Multiplicidad de factores económicos, financieros y sociales provocaron un desajuste de los sistemas de protección social⁴⁷.

El modelo de protección social preexistente adscripto al mercado de trabajo y basado en una estructura familiar que ya no está vigente en el país, demostraba ser ineffectivo para combatir la pobreza, y las profundas situaciones de exclusión social de los sectores más vulnerables, convirtiéndose en un desafío para el diseño de los nuevos sistemas de protección social (OPP, 2008).

La evolución reciente de la situación en el Uruguay evidenciaba que aún con crecimiento económico la pobreza no se reducía en el mismo sentido ni proporción.

⁴⁷ La apertura comercial y financiera, el fenómeno de la globalización, los procesos de integración regional, los avances tecnológicos, y los cambios en las principales tendencias demográficas en el país, han modificado el mundo del trabajo, ámbito privilegiado en el que las personas acceden a la red de protección social.

Los índices de pobreza e indigencia del país en el año 2004, mostraban la crisis económico-social existente en el país, y explicaba entre otras, las razones por las cuales el Frente Amplio veía como extremadamente necesario introducir un plan de emergencia en el país.

Como antecedente regional, en la década del 90 comenzaron a crearse en América Latina, secretarías sociales con el objetivo de combatir la pobreza y atender toda una serie de demandas sociales ciudadanas, vinculadas a situaciones de vulnerabilidad social, de género, étnicas, de infancia, juventud, entre otras (Midaglia & Castillo, 2010).

Con el primer gobierno de izquierda Uruguay se sumaba a la tendencia internacional creando en marzo de 2005 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

La creación del MIDES constituyó un hito fundamental en la gestión gubernativa del Frente Amplio. Ocupó un lugar central en la agenda del gobierno consolidándose como el órgano desde el cual se desarrollaron los principales planes sociales como ejes centrales del período: el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) entre 2005 y 2007, y el PLAN DE EQUIDAD a partir de 2008. (De Armas et al, 2009).

El MIDES surge como respuesta a un diagnóstico realizado por el gobierno, que daba cuenta de la fragmentación de las políticas sociales. Hacía falta una estrategia común que articulara, y llevara adelante planes sociales específicos superando la típica sectorialidad, caracterizando sus intervenciones por la transversalidad.

Sin duda esta creación es el más claro indicador político de institucionalización de las políticas sociales orientadas a mitigar los procesos de exclusión social (Midaglia & Castillo, 2010).

A estos efectos el MIDES trabajando conjuntamente con otros organismos y ministerios llevó adelante el liderazgo estratégico en materia de desarrollo social y todas las áreas vinculadas, coordinando y articulando estas políticas para asegurar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

En la ley 17.866 de marzo de 2005 el Artículo 9 planteaba, que sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos, el nuevo Ministerio debería formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general, coordinando acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, educación, salud, vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.

El MIDES y el resto de los organismos vinculados, realizaron esfuerzos para fortalecer los Sistemas de Información (SI) de cada institución, y trabajaron en la creación de sistemas integrados de información interinstitucionales.

Los SI fueron creados en función de la voluntad política del gobierno de trabajar en las políticas públicas en base a evidencias. El perfeccionamiento de los SI para tomar decisiones, era necesario para lograr integralidad y articulación programática e institucional.

La creación del Gabinete de Políticas Sociales, se realizó con el fin de coordinar dichas políticas sociales, diseño y articulación, cubriendo distintos nichos en una red de

protección social. En el mismo sentido se crearon gabinetes ministeriales temáticos, formados por distintos organismos y ministerios.

Midaglia y Castillo plantean que la organización del nuevo ministerio, y la urgente implementación del PANES -primer política social instrumentada-, no estuvo exenta de tensiones, pues comenzó a funcionar sin contar con la totalidad de recursos humanos y materiales necesarios, mientras construía sus capacidades institucionales.

El PANES, tuvo dos objetivos principales, uno de carácter Asistencial, para entender al situación de emergencia social en que se encontraba la población beneficiaria, y otro de carácter promocional del nuevo ministerio que se había creado para brindar herramientas para la superación de las situaciones de indigencia, pobreza y otras formas no económicas de exclusión social, y acceso a los derechos.

En cuanto a los SI se produjeron importantes avances, como el Observatorio Social de Indicadores y Programas, y el Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS), el Sistema de Información para la Gestión Territorial (SIGET) y el Registro Único de Beneficiarios (RUB).

El MIDES reunió y lideró a multiplicidad de agencias antes dispersas en el Estado como INMUJERES, INJU, INFAMILIA e INAU, y otros organismos como BPS, ASSE, entre otros.

El Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales se instauraron para coordinar las Políticas sociales bajo el liderazgo del Mides.

El trabajo intersectorial determinó toda una serie de logros, como el PANES, el Plan de Equidad, la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010-2030 además de multiplicidad de planes y programas implementados.

3.4.2 LA REFORMA DE LA SALUD

En línea con el set de políticas sociales implementadas en el período 2005-2010, la Reforma de la Salud, que fue parte de la ampliación de la red de protección social emprendida por el gobierno, surge como proyecto político del Frente Amplio.

El nuevo Sistema de Salud (SiSa) presentaba un nuevo proyecto de salud con cambios en el modelo asistencial, de financiamiento y de gestión. Además del objetivo redistributivo y de democratización del acceso a los servicios de salud, tuvo como propósito superar los problemas de financiamiento del sistema.

La reforma supuso un cambio profundo en la organización del Estado y su relación con el mercado y la sociedad civil, proponiendo una nueva estructura de distribución y producción de bienestar (Setaro, 2010).

La ley 17.930, de presupuesto en el año 2005 anunciaba:

Artículo 264.- El Inciso 12 "Ministerio de Salud Pública" implementará un Sistema Nacional Integrado de Salud con el objetivo de **establecer la atención integral de todos los habitantes residentes en el país, garantizando su cobertura equitativa y universal.**

Dicho sistema se articulará sobre la base de la complementación público-privada y tendrá como estrategia global la atención primaria en salud, privilegiando el primer nivel de atención, las acciones de promoción, prevención y rehabilitación.

El sistema complementará los servicios públicos y privados de forma de alcanzar la atención integral y de calidad adecuada a todos los habitantes.

Artículo 265.- El Sistema Nacional Integrado de Salud será financiado por un Seguro Nacional de Salud, el que se creará por ley ... y contará con un Fondo Público Único y Obligatorio constituido por los aportes del Estado, aportes de las empresas públicas y privadas y el aporte universal de los hogares beneficiarios del Sistema Nacional Integrado de Salud.

- El aporte del Estado provendrá de la asignación presupuestal al financiamiento del sistema de salud.
- El aporte de las empresas públicas y privadas será proporcional a la nómina de sus trabajadores.
- El aporte de los hogares será un porcentaje de sus ingresos de manera de contribuir a la equidad en el aporte al financiamiento de la salud, en tanto las normas tributarias fijarán la forma y porcentaje de dichos aportes.
- El reembolso a los prestadores integrales públicos y privados de salud se hará de acuerdo a cápitas ajustadas por riesgo y metas de prestación de servicios en cada nivel de atención.
- La reglamentación fijará los valores de las cápitas integrales ajustadas por riesgo, los mecanismos de ajuste de las mismas y las metas de prestación por nivel de atención.
- Sólo podrán integrar el Seguro Nacional de Salud a crearse, las instituciones de asistencia médica colectiva previstas en el artículo 6º del Decreto-Ley Nº 15.181, de 21 de agosto de 1981, y sus modificativas, así como las instituciones de asistencia médica privada particular sin fines de lucro.
- Sin perjuicio, aquellos seguros integrales autorizados y habilitados por el Ministerio de Salud Pública al amparo de lo dispuesto por el artículo 3º del Decreto-Ley Nº 15.181, de 21 de agosto de 1981, que operen bajo alguna de las formas jurídicas previstas en la Ley Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989, que se encuentren funcionando regularmente a la fecha de la vigencia de la presente ley, integrarán el Seguro Nacional de Salud a crearse, según sus prescripciones, de acuerdo a las pautas que indique la reglamentación que a tal efecto dictará el Poder Ejecutivo y sin perjuicio de la libre contratación que garantiza la norma.

La reforma en el SiSa intenta dar solución a las fallas del antiguo sistema. Antes de la reforma los problemas más importantes eran los niveles de cobertura de la población, la calidad y cantidad de servicios que recibían los distintos segmentos de la población, y el aumento sostenido de los costos.

La casi universalidad del acceso formal al servicio, ocultaba la existencia de amplias inequidades y diferencias en los niveles de atención que recibían los ciudadanos.

Antes de la Reforma, el sistema de servicios de salud, contaba básicamente con dos sectores, el público integrado por ASSE, Hospital de Clínicas, Sanidad policial y Militar, policlínicas municipales y BPS, BSE, y el privado formado por Instituciones de Asistencia Médica Colectiva –IAMC-, Seguros parciales e integrales, y otros.

De acuerdo a datos del MSP, al año 2004 el número de afiliados a cada subsector era prácticamente el mismo, pero sin embargo los recursos utilizados por el subsistema privado constituían el 74,64% del total de recursos del conjunto del sector (MSP, 2009).

El sector privado en 2004 mostraba un gasto en salud tres veces superior al gasto por persona en el sector público. Los servicios prestados por el sector público mostraban un deterioro importante debido al bajo gasto en mantenimiento e inversiones (Setaro, 2010).

En el sistema anterior todos los asalariados tenían cobertura legal obligatoria, en tanto los familiares no remunerados, y otros trabajadores estaban excluidos. Quienes no accedían al beneficio debían recurrir a la medicina privada pagando de su bolsillo.

Fueron estos problemas e inequidades y la crisis económica endémica de las organizaciones mutuales, los que determinaron la necesidad y urgencia de reformar el Sistema Nacional de Salud (SNS).

El informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del año 2000, plantea que la responsabilidad por el desempeño del SiSa de un país corresponde a los gobiernos, pues siendo la salud un bien público, no puede quedar sujeta a las lógicas de mercado.

De acuerdo a la OMS el objetivo de los sistemas de salud no es sólo mejorar la salud de la población, sino también protegerla contra los costos financieros de la atención de salud.

Antes de la reforma emprendida por el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009) el gobierno sólo se ocupaba del sector público, y no prestaba atención al financiamiento ni a la atención de los servicios privados, salvo ante situaciones de crisis.

Un Sistema de Salud abarca todas las actividades cuya finalidad principal es promover, restablecer o mantener la salud. Tiene la responsabilidad no solo de mejorar la salud de las personas, sino también de protegerlas contra las pérdidas financieras del costo de la enfermedad, y de ser tratadas con dignidad. (OMS, 2000).

Se distinguen en este planteo tres objetivos fundamentales de un SiSa:

- Mejorar los servicios de salud de la población a la que sirven
- Responder a las expectativas de las personas
- Brindar protección financiera contra los costos de la mala salud.

Dado que la atención sanitaria puede ser catastróficamente costosa, y que la necesidad de recibirla resulta imprevisible, son necesarios mecanismos para distribuir los riesgos y ofrecer protección financiera. Es por ello que otra meta de los sistemas de salud es la equidad de la contribución financiera.

La OMS plantea que toda reforma del SNS debe procurar que además de buena sea equitativa, en el sentido de que cada uno contribuya al financiamiento del mismo de acuerdo a su capacidad (OMS, 2010).

Para lograr que todos los ciudadanos tengan acceso a los servicios de salud, son fundamentales tres funciones interrelacionadas respecto al financiamiento:

- a) la recaudación,
- b) la mancomunación (distribución del riesgo de pago de la atención sanitaria), y
- c) la compra (o el pago a los proveedores de los servicios de salud con recursos financieros mancomunados).

Para repartir el riesgo y subsidiar a los pobres, la mancomunación de recursos es esencial. Por ello, la OMS recomienda a los encargados de formular las políticas, la transición hacia un modelo de salud que facilite las condiciones necesarias para la formación de un Fondo común único, mancomunado y eficaz (OMS, 2010).

Lo anterior no indica que la competencia por los fondos sea perjudicial, sino por el contrario, puede representar un estímulo para reducir costos, incentivar la innovación, y mejorar la eficiencia en la atención.

En mayo de 2007 la Ley 18131 crea el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y reglamenta lo concerniente al origen de los recursos que administrará el mismo, así como el derecho de opción (de los beneficiarios que ingresen al Fondo) de afiliación a las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) contratadas por el Banco de Previsión Social (BPS) o a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). Con la creación de este fondo único se regula el financiamiento del sistema, con el objetivo de lograr las condiciones de sostenibilidad económica de la Reforma de la Salud.

Artículo 1º.- Créase el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el que será administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) y financiará el régimen de prestación de asistencia médica de los beneficiarios del Seguro de Enfermedad del BPS, de los jubilados del BPS que hicieran la opción prevista por el artículo 187 de la Ley Nº 16.713, de 3 de setiembre de 1995, de los funcionarios públicos y de otros dependientes del Estado, con el alcance y en los términos previstos en la presente ley.

La reglamentación fijar más adelante los valores de las cápitas integrales ajustadas por riesgo, los mecanismos de ajuste de las mismas y las metas de prestación por nivel de atención.

En agosto de 2007, la ley 18.161, crea ASSE, como servicio descentralizado del Ministerio de Salud Pública, (que sustituye al órgano desconcentrado del mismo nombre). Regula su dirección y administración, determina su competencia nacional, y sus cometidos.

Artículo 4º.- Son cometidos de ASSE:

- Organizar y gestionar los servicios destinados al cuidado de la salud en su modalidad preventiva y el tratamiento de los enfermos.
- Ejercer la coordinación con los demás organismos del Estado que prestan servicios de salud, procurando al máximo accesibilidad, calidad y eficiencia, evitando superposiciones y/o duplicaciones.
- Formar parte del Sistema Nacional Integrado de Salud previsto en el artículo 264 de la Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005, al que contribuirá en su implementación.
- Brindar los servicios de salud establecidos en la Ley Nº 9.202, de 12 de enero de 1934, que regula los servicios prestados por el Ministerio de Salud Pública y que, hasta la vigencia de la presente ley, eran cumplidos por el órgano desconcentrado Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).
- Desarrollar el cumplimiento de los derechos en materia de salud que tienen los habitantes de la República, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución de la República, así como a quienes se comprometa a brindar servicios para lo que está habilitada, dentro del marco de los programas nacionales elaborados por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública y las leyes de conformación del Sistema Nacional Integrado de Salud.
- Cumplir los cometidos previstos en el literal anterior a través de una organización que cubra y coordine adecuadamente el nivel nacional y los niveles departamentales y locales, y que abarque las diversas etapas de la atención integral en materia de salud, contribuyendo a la promoción, prevención, diagnóstico precoz y tratamiento oportuno, recuperación, rehabilitación y cuidados paliativos.
- Efectuar y mantener actualizado un diagnóstico sobre el estado de salud de sus usuarios y las circunstancias socio-económicas y culturales que puedan condicionar sus niveles, elaborando las estrategias más adecuadas para la superación de los mismos.
- Contribuir, mediante planes adecuados de difusión, al cambio voluntario de las prácticas, actitudes y estilos de vida, que ponen en riesgo la salud.

De acuerdo a la OMS, un SiSa engloba todas las organizaciones, instituciones y recursos cuyo principal objetivo es llevar a cabo las actividades encaminadas a mejorar la salud. Sus cuatro funciones principales se definen como:

- a) la provisión de servicios,
- b) la generación de recursos,
- c) la financiación y
- d) la gestión.⁴⁸

La OMS propone dos tipos de objetivos para los SiSa: a) los medulares o finales y b) los instrumentales o intermedios. Entre los primeros se encuentran: i) mejorar la salud de la población, ii) mejorar la calidad de atención a los destinatarios de los servicios y iii) garantizar la sostenibilidad financiera del sistema (Olivera et. al, SMU).

En diciembre de 2007 la Ley 18.211 reglamenta el funcionamiento y la financiación del SNIS.

Artículo 1º.- La presente ley reglamenta el **derecho a la protección de la salud que tienen todos los habitantes residentes en el país** y establece las modalidades para su acceso a servicios integrales de salud. Sus disposiciones son de orden público e interés social.

Artículo 2º.- Compete al Ministerio de Salud Pública la implementación del **Sistema Nacional Integrado de Salud** que **articulará a prestadores públicos y privados** de atención integral a la salud determinados en el artículo 265 de la Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005. Dicho sistema asegurará el acceso a servicios integrales de salud a todos los habitantes residentes en el país.

Artículo 3º.- Son principios rectores del Sistema Nacional Integrado de Salud:

- La promoción de la salud con énfasis en los factores determinantes del entorno y los estilos de vida de la población.
- La intersectorialidad de las políticas de salud respecto del conjunto de las políticas encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población.
- La cobertura universal, la accesibilidad y la sustentabilidad de los servicios de salud.
- La equidad, continuidad y oportunidad de las prestaciones.
- La orientación preventiva, integral y de contenido humanista.
- La calidad integral de la atención que, de acuerdo a normas técnicas y protocolos de actuación, respete los principios de la bioética y los derechos humanos de los usuarios.
- El respeto al derecho de los usuarios a la decisión informada sobre su situación de salud.
- La elección informada de prestadores de servicios de salud por parte de los usuarios.
- La participación social de trabajadores y usuarios.
- La solidaridad en el financiamiento general.
 - La eficacia y eficiencia en términos económicos y sociales.
 - La sustentabilidad en la asignación de recursos para la atención integral de la salud.

Artículo 4º.- El Sistema Nacional Integrado de Salud tiene los siguientes objetivos:

- Alcanzar el más alto nivel posible de salud de la población mediante el desarrollo integrado de actividades dirigidas a las personas y al medio ambiente que promuevan hábitos saludables de vida, y la participación en todas aquellas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Implementar un modelo de atención integral basado en una estrategia sanitaria común, políticas de salud articuladas, programas integrales y acciones de promoción, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno, recuperación y rehabilitación de la salud de sus usuarios, incluyendo los cuidados paliativos.
- Impulsar la descentralización de la ejecución en el marco de la centralización normativa, promoviendo la coordinación entre dependencias nacionales y departamentales.

⁴⁸ Extraído de OMS, disponible en internet en <http://www.who.int/topics/health_systems/es/>

- Organizar la prestación de los servicios según niveles de complejidad definidos y áreas territoriales.
- Lograr el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales, financieros y de la capacidad sanitaria instalada y a instalarse.
- Promover el desarrollo profesional continuo de los recursos humanos para la salud, el trabajo en equipos interdisciplinarios y la investigación científica.
- Fomentar la participación activa de trabajadores y usuarios.
- Establecer un financiamiento equitativo para la atención integral de la salud.

Mejorar la salud de la población uruguaya fue sin duda el *leitmotiv* de esta reforma del sistema de salud emprendido en el período Vázquez.

La meta de alcanzar el mejor nivel posible de salud, implicaba trabajar para lograr un SiSa equitativo y efectivo para toda la población (especialmente a la atendida por ASSE), reduciendo desigualdades y mejorando la salud de quienes estaban en peores condiciones. En este sentido el sistema debía garantizar un trato adecuado a la población objetivo, respetando a las personas, su dignidad y autonomía, la confidencialidad de la información, la libre elección del usuario, comprometiéndose en la prestación de servicios de salud dignos, y con tiempos de espera razonables (para acceder a las prestaciones), entre otros.

Los argumentos que justifican la nueva organización de la atención médica en el sub-sector público, se basan en:

a) el complejo y heterogéneo sistema de instituciones y responsabilidades que implica el cuidado y la mejora de la situación de salud de la población de ASSE por el volumen de su población objetivo y por sus características (población, social y económicamente más vulnerable),

b) su capacidad instalada (tiene una importante red que cubre todo el territorio nacional), que es a su vez un aspecto central en la potencialidad para la competencia en un escenario de libre elección de los usuarios, y

c) su capacidad para generar empleo pues casi 20.000 funcionarios trabajan en MSP, siendo este último el principal empleador de los servicios de salud.

El Ministerio de Salud Pública (MSP) en el Uruguay es el responsable del ejercicio de la Rectoría sanitaria del conjunto de políticas públicas del sector salud, y las funciones de:

- Conducción: definir las políticas, elaborar las estrategias, definir metas sectoriales, fomentar la participación y la construcción del consenso político y social, alentar la coordinación intersectorial.
- Regulación: realizar la habilitación, acreditación, certificación y fiscalización de profesionales, servicios, tecnologías e insumos sanitarios.
- Vigilancia de la cobertura: cumplimiento de planes de atención integral, evaluación de la suficiencia y calidad de los servicios.
- Articulación del Financiamiento: integración de fondos, administración de riesgos sanitarios poblacionales.
- Organización de la provisión de servicios: construcción de un sistema integrado que fomente la complementariedad de servicios y que se organice según niveles de complejidad y mediante mecanismos de referencia y contra referencia.

EL SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE SALUD (SNIS)

El SNIS está compuesto por el conjunto de servicios de salud públicos y privados integrados en una estructura de red, con una estrategia sanitaria común, políticas de salud articuladas, programas y planes nacionales y locales, niveles de atención y administración regionales y locales descentralizados, que promueven la participación activa de la sociedad organizada y de los trabajadores de la salud.

El Sistema se basó en una serie de principios rectores:

- Universalidad en la cobertura
- Calidad Asistencial
- Continuidad de la Asistencia
- Integralidad de la atención
- Equidad en el financiamiento del sistema
- Equidad en el acceso y calidad de las prestaciones.

La Ley 18161⁴⁹ decreta la reorganización de ASSE, que pasa a ser un desconcentrado, con sus cometidos, su financiamiento, y disposiciones sobre la administración, dirección, y recursos humanos. La separación de ASSE del MSP, se inscribe en un marco jurídico diferente.

La coexistencia de la función de rectoría con la prestación de servicios en un mismo organismo determina la incompatibilidad de funciones, pues no se puede ser a la vez juez y parte, controlador y controlado.

También se argumenta, para descentralizar a ASSE, en lo referente a la Gestión de los servicios, que el “peso y la rigidez” de la administración pública constituyen serios obstáculos para una gestión eficaz y eficiente de los servicios, (Olivera et al, SMU).

Por último, para que el MSP se pudiera enfocar y dedicar a sus actividades y tareas indelegables de Ministerio como rector del sistema, fue necesario separar la función de Autoridad Sanitaria de la función de Prestación de Servicios Asistenciales, dedicándose a la producción de Servicios Asistenciales de modo autónomo, como prestador público relacionado al MSP, pero manteniendo la necesaria independencia en la gestión, como órgano desconcentrado, ganando autonomía.

Como plantean Olivera et. al. en el informe sobre la descentralización, para completar el proceso de separación, se requeriría profundizar la autonomía en la entidad de producción sanitaria, lo que se lograría abandonando la Administración Central manteniendo la naturaleza pública del órgano, convirtiéndose en un Servicio Descentralizado, con la consecuente transferencia de competencias y poderes de decisión. La descentralización sería una condición sine qua non para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios asistenciales de calidad, en el entendido de que sólo la independencia institucional facilitaría una mejora de gestión en ASSE, que permitiría lograr la prestación de un servicio de salud de calidad.

La Ley 18.211 (diciembre de 2007), establece los principios rectores del SNIS, sus objetivos, las competencias del MSP relativas al SNIS, su integración, y crea la Junta Nacional de Salud (JNS) como organismo desconcentrado dependiente del MSP con los cometidos de: a) Administrar el SNIS, y b) Velar por los principios rectores y objetivos del SNIS.

⁴⁹ Ley promulgada en el mes de Julio de 2007.

En el nuevo SNIS intervienen:

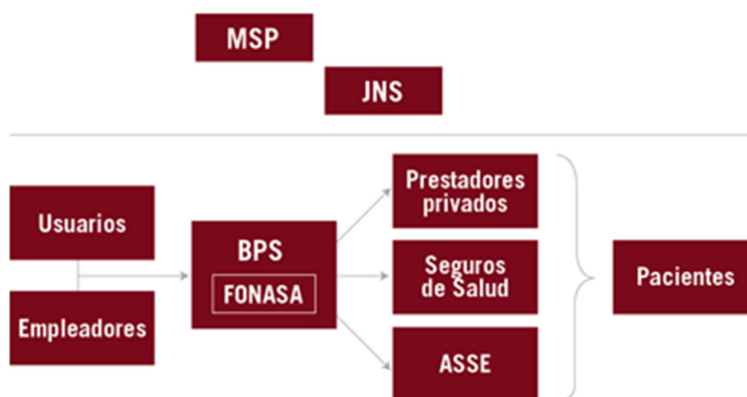


Ilustración 5: Estructura del nuevo SNIS⁵⁰

- El MSP es el órgano estatal encargado de la implementación del SNIS.
- La JNS es un órgano desconcentrado dependiente del MSP, cuyo cometido principal es la administración del SNIS.
- El BPS, es el encargado de administrar el FONASA.
- El FONASA es el fondo que financia el nuevo régimen de salud.

Luego aparecen los Prestadores privados, los Seguros de Salud, y ASSE

ASSE es el servicio descentralizado que administra las instituciones de salud pública.

Modelo anterior	SNIS
Dos sistemas fragmentados sin conexión entre ellos	Sistema Único, con articulación entre público y lo privado
DISSE sólo cubría a trabajadores privados	Seguro Nacional de Salud integra a toda la población progresivamente
Sólo el trabajador tenía cobertura	Cobertura familiar
No era posible optar por el sector público	Se incluye a todos los prestadores
Cuota única	Pagos por riesgo y estímulos por metas asistenciales
Pasivos perdían cobertura	Seguro de por vida
Ausencia de un marco taxativo de regulación de prestaciones	Regula la calidad y cantidad de prestaciones obligatorias
Medidas de contralor insuficientes y bajo nivel de aplicación de las mismas	Establece una política de rectoría y contralor
Ausencia de protagonismo de la sociedad civil y trabajadores	Participación social como eje clave de la conducción de la reforma

Ilustración 6: Cuadro comparativo Sistema Salud Anterior – SNIS⁵¹

⁵⁰ Extraído de Informe sobre el financiamiento del SNIS, Ma. Beatriz Viera y Federico Camy

⁵¹ Extraído de Informe Nacional 2010, (MSP)

Por último la ley 18.335 regula los derechos y obligaciones de pacientes y usuarios de los servicios de salud, estableciendo un marco regulatorio entre prestadores y pacientes.

3.4.3 LA REFORMA IMPOSITIVA

En julio de 2007 entra en vigencia la Ley N° 18.083 (que se venía gestando desde el 2005) que reforma el Sistema Tributario, derogando, creando y modificando diversas normas.

Esta reforma tributaria persiguió como objetivos principales:

- mayor equidad
- mayor eficiencia
- estímulo a la inversión productiva y al empleo
- equidad

El sesgo regresivo impreso en el sistema tributario uruguayo preexistente, y una alta fragmentación, son aspectos que la reforma pretendió modificar mejorando la equidad en la distribución del ingreso disponible (después de impuestos), mediante un proceso de simplificación, racionalización y modernización del sistema impositivo, que permitió a la administración tributaria lograr una recaudación eficaz, e incentivar las inversiones.

Respecto a la Eficiencia, se eliminaron quince tributos de baja recaudación y distorsivos, se deroga el IRP, y se crea el IRPF incorporando rentas y considerando las capacidades contributivas.

En cuanto al Estímulo a la Inversión Productiva y al empleo: se amplían los beneficios a las reinversiones en nuevos sectores, estimulando la innovación tecnológica y generación de empleo, y se redujeron los aportes patronales a la seguridad social en servicios y comercio, (la tasa de aporte patronal pasa del 12,5 al 7,5%).

La reforma pretende: a) a largo plazo promover el ahorro (favoreciendo las decisiones de ahorro e inversión) y desdolarizar la economía, y b) a mediano plazo eliminar las Sociedades Financieras de Inversión

Pilares Básicos de la Reforma Tributaria

- Simplificación de la estructura impositiva
- Racionalización del sistema (revisando bases imposables y exoneraciones)
- Introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

Como resultado de la aplicación de la nueva normativa, aumentó la cantidad de contribuyentes, por la ampliación de las situaciones comprendidas en los hechos generadores de los tributos y como consecuencia de la revisión de ciertas exoneraciones preexistentes.

El nuevo sistema redujo los impuestos indirectos al consumo, bajando las tasas de IVA, e implementando el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas con tasas progresivas en pos de un sistema tributario redistributivo.

La ley de Reforma Tributaria comenzó con la eliminación de catorce impuestos, mantiene el principio de territorialidad, y modificó la estructura del impuesto a las ganancias (impuesto a la renta).

Se incorporó el IRPF y el impuesto a la renta empresarial, que modificado se convierte en Impuesto a la Renta de Actividad Empresarial (IRAE), y se introduce el Impuesto a la Renta de no Residentes (IRNR).

Con el fin de que pague más el que tiene más y menos el que tiene menos, como pregonó el Frente Amplio en su campaña electoral, el IRPF plantea una escala de alícuotas variantes, con un importe mínimo no imponible, y una escala de deducciones que complejiza el cálculo sustitutivo de su predecesor el IRP.

En un análisis comparativo para los salarios más disminuidos, el cambio fue beneficioso.

De hecho el nuevo impuesto grava más a los salarios de quienes ganan más, y menos a los que ganan menos.

El porcentaje de impuesto a la Renta que estaba en un 30% se reduce a 25%, entre otros cambios.

3.4.4 ANÁLISIS DE ASPECTOS CLAVE EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Continuando con el análisis de la RE emprendida por el gobierno en el período 2005-2010, se plantea a continuación el análisis de una serie de aspectos relevantes relativos a la gestión pública de acuerdo al paradigma administrativo contemporáneo.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: DEFINICIÓN DE LA VISIÓN DEL ESTADO

La Guía Metodológica de Planificación Estratégica de la OPP propone a las organizaciones pensar sobre su propia estructura y recursos, a través de la revisión de la misión, definición de su visión en el mediano plazo, realización de un análisis FODA y un análisis de “Grupos de Interés”, lo que facilita la identificación de los actores con los cuales la organización se interrelaciona.

Luego de realizar un análisis y/o revisión de la misión, visión y contexto, la organización estará en mejores condiciones de definir su plan estratégico.

“La misión es una definición comprensible, clara y concisa del propósito organizacional o identidad. Señala la dirección que las acciones de la organización deben seguir. Revela la imagen que la organización desea proyectar, refleja el concepto que tiene la organización de sí misma, indica los principales productos o servicios que provee, e identifica los principales grupos de interés que la organización busca satisfacer. Refleja, en síntesis, la razón de existir de la organización, y debe reflejar los mandatos del organismo, identificar las principales necesidades y problemas que la organización debería manejar, ser realista, definir la población objetivo, y reconocer las expectativas de los principales grupos de interés.”⁵²

Una adecuada definición de Misión debe contemplar los siguientes aspectos:

- Definir el papel de la organización en su entorno y sistema social existente
- Identificar las necesidades de los beneficiarios que serán cubiertas por la organización

⁵² Guía Metodológica de Planificación Estratégica. op.cit. p.47

- La propuesta de valor, lo que se pretende hacer para lograr la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios. El servicio a prestar o el producto estratégico que deriva de la Misión definida, que consiste en el objetivo básico a lograr para cumplir con la Misión
- Especificar quienes serán los usuarios del servicio o beneficiarios.

La Misión, identifica a la organización y a su gente, da sentido y dirección al accionar de la organización, compromete a sus miembros en el logro de la misma, impulsa el accionar diario, contribuye a través de su logro, al desarrollo personal de sus miembros

La Visión expresa hacia donde se dirige la organización a largo plazo, en lo que debe convertirse, atendiendo a las nuevas tecnologías, necesidades y expectativas de los beneficiarios y las nuevas condiciones del entorno. Complementa la Misión.

Es una representación o imagen compartida de lo que se espera llegar a ser. Definir la Visión proporciona una orientación respecto al futuro, orienta y motiva a las personas a la acción.

EL DISEÑO Y ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Las organizaciones están diseñadas para cumplir de la manera más efectiva y eficiente posible con sus metas y objetivos.

La malformación estructural del Estado Uruguayo, consecuencia de las sucesivas reformas y reestructuras parciales emprendidas por los distintos gobiernos, provocaron un cambio inteligente, no en las estructuras sino en la forma de gestionar las políticas públicas mediante la asignación de responsabilidades institucionales y promoviendo la coordinación horizontal en la preparación e implementación de las políticas públicas.

La innovación fue atribuida a los llamados **Gabinetes Sectoriales (GS)**, creados con el fin de evitar la superposición de esfuerzos y maximizar la eficacia del gasto y el impacto de las políticas públicas.

Los GS constituyen una nueva modalidad introducida durante el gobierno de Vázquez. Fueron creados en 2005 mediante decreto presidencial formando parte de la Reforma del Estado iniciada en ese período.

Los gabinetes ministeriales tienen como objetivo principal la coordinación y articulación de las acciones gubernamentales vinculadas a las funciones sectoriales establecidas en la norma de creación de cada gabinete. Los distintos gabinetes interactúan durante las reuniones de Consejo de Ministros con el Presidente de la República.

Los Gabinetes Sectoriales establecidos comprenden:

- **Gabinete de Innovación**⁵³ integrado por el Ministro de Educación y Cultura (líder), el Ministro de Economía y Finanzas, la OPP, y el Ministro de Salud.
- **Gabinete Productivo** formado por: el Ministro de Trabajo, Ministro de Industria y Energía, Ministro de Turismo, Ministro de Economía y Finanzas (líder), Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministro de Transportes y Obras Públicas, y la OPP.
- **Gabinete de Comercio Exterior:** Ministro de Economía y Finanzas (líder), OPP, y la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIASEX).

⁵³ Este gabinete fue creado con Decreto Presidencial 136/005 del 14 de abril de 2005.

- **Gabinete Social**⁵⁴: Ministro de Trabajo, Ministro de Desarrollo Social (líder), Ministro de Salud Pública, Ministro de Vivienda, Ministro de Medio Ambiente, Ministro de Educación y Cultura, y el Ministerio de Economía y Finanzas. Para la instrumentación y ejecución de los acuerdos que se alcancen a nivel del gabinete se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Enrique Rubio en su informe a Presidencia en el año 2009, marca como pilar de la Reforma del Estado emprendida (TDE) el trabajo realizado por el gobierno para fortalecer la capacidad de orientación y conducción de las políticas públicas. En este sentido atribuye una importancia clave a la **transversalización, innovación institucional, y Estado inteligente**, refiriéndose a la capacidad de coordinación transversal.

Siguiendo a Rubio, considera como innovaciones institucionales la creación de Gabinetes Ministeriales temáticos, las agencias para el desarrollo y las agencias reguladoras.

Por ley N° 17.930, Art. 72 (2005) se crea la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), que tiene como objetivo mejorar la calidad de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

En este mismo sentido en la citada ley de Presupuesto (Art. 256) se crea además la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANNI), creada para promover y articular el conocimiento para el desarrollo productivo y social, fortaleciendo la capacidad del Estado para diseñar y ejecutar planes y programas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Se crea como instrumento articulador del sistema entre sus actores en las áreas estratégicas definidas en el programa del Gobierno: las cadenas agroindustriales, la biotecnología y la salud animal, la farmacéutica y la salud humana, las TICs y multimedia, los recursos naturales, y las alternativas energéticas.

Las políticas transversales, la innovación y fortalecimiento institucionales, vinieron de la mano de agencias regulatorias, como la URSEC, URSEA, DIGESA, entre otras.

Si bien la Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicaciones (URSEC), no fue creada en este período (fue creada en el 2001) cumplió un papel fundamental en el cumplimiento de los lineamientos estratégicos definidos por el gobierno, desarrollando las actividades de regulación y control de las actividades referidas a las telecomunicaciones, informaciones de cualquier naturaleza, y la admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia realizada por operadores postales.

Para apoyar la gestión de estas nuevas unidades de planificación estratégica interinstitucionales, se realizaron esfuerzos por mejorar los sistemas de información.

En gran parte de los Ministerios con el apoyo de la AGESIC, se trabajó para crear y mejorar los sistemas de información.

LA ESTRATEGIA

La estrategia es la táctica definida para concretar el logro de la misión, visión y objetivos estratégicos. Su definición debe verse reflejada en las decisiones adoptadas acerca de los productos estratégicos, así como los procesos y actividades críticas para lograrlos.

⁵⁴ Este gabinete fue creado por Decreto Presidencial del 25 de Julio de 2005.

Debe traducirse en un conjunto de políticas, procedimientos y reglas concretas que sirvan de guía a gerentes y empleados, para la planificación y la toma de decisiones.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO

En el proceso de planificación estratégica del Estado, la definición de una visión nacional de futuro facilitaría la orientación y propiciaría mejores decisiones de cambio.

La definición de la Visión Nacional a Largo Plazo, debería ser un trabajo de colaboración entre el sector público y el sector privado ampliamente definido con la participación de todos los partidos políticos y la sociedad en su conjunto.

En el Uruguay la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es la institución que estaría a cargo de la planificación estratégica. El CEPRE que había liderado el desarrollo del sistema de evaluación implantado en las Etapas I y II en los proyectos financiados por el BID, fue disuelto por la Ley de Rendición de Cuentas de 2006⁵⁵, y sustituido por un organismo similar: el Comité para la Reforma del Estado (con un representante de la OPP, uno de la Presidencia de la República, uno de la ONSC y el presidente de ANCAP).

En general, la OPP asesora al Poder Ejecutivo en:

- la definición de la estrategia económica y social del Gobierno
- la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales consistentes con la anterior y
- en la conducción de los procesos de modernización y Reforma del Estado.

De acuerdo a la definición planteada, la planificación estratégica **a nivel de país** no se encuentra definida aunque en el periodo 2005-2010 el gobierno desarrolló **esfuerzos parciales y sectoriales** en este sentido.

Durante el gobierno de Vázquez se desarrollaron:

- a) la Estrategia Uruguay III Siglo, Aspectos Productivos, horizonte 2030 y más allá
- b) el Plan Nacional de Educación 2010–2030 (ANEP)
- c) Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (ANNI)

Si bien estos últimos son claves para el desarrollo del país, no existe una Visión Nacional integral a largo plazo, sino de trabajos realizados a nivel sectorial, aunque sí aparecen rasgos de ésta en algunos documentos como el que se plantea a modo de ejemplo:

En el informe Apoyo al Desarrollo de un Plan Estadístico Maestro para Uruguay Principales Líneas Estratégicas (2006), elaborado y publicado por el INE, se plantea en la Visión del Sistema Estadístico: “Estadísticas para el Desarrollo”, que la información estadística debe contribuir a la formulación de políticas nacionales de desarrollo basadas en evidencias, que apunten al:

- crecimiento económico
- el incremento del bienestar de la población
- y la reducción de la pobreza

⁵⁵ Los consultores que trabajaban en el Área de la Gestión Pública del CEPRE fueron incorporados como personal contratado por la OPP.

El proceso de construcción de una Visión Nacional a Largo Plazo es materia pendiente del Estado, y debería construirse con participación de todos los actores políticos y sociales de modo de darle continuidad a los proyectos de reforma emprendidos. Mientras esto no suceda, las marchas y contramarchas seguirán haciéndose evidentes con cada cambio de gobierno.

Los mismos comentarios se podrían realizar a nivel de diseño y estructura.

SISTEMA DE PRESUPUESTO

El presupuesto de Uruguay acompasa a los programas de gobierno, siendo elaborado cada cinco años.

El presupuesto contiene a) los gastos corrientes e inversiones del Estado, distribuidos en cada inciso por programa, b) los escalafones y sueldos distribuidos en cada inciso por programa, c) los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje sobre el monto total de recursos que corresponde a los Gobiernos Departamentales, y d) Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

El Artículo 214 de la Constitución establece que el Poder Ejecutivo proyectará con asesoramiento de la OPP el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno.

La ley 17.930 del 19 de diciembre de 2005, Ley de Presupuesto 2005-2009, abrió un nuevo camino de articulación entre la evaluación y el presupuesto, planteando el desafío de mejorar la capacidad de control y articulación que desarrollen entre sí la OPP y el MEF.

En línea con el NPM, y la TDE, en este gobierno se revisaron los procesos de planificación estratégica en lo que al planteo de objetivos estratégicos e instrumentos de medición, de acuerdo al PEG-SEV (software de gestión estratégica).

En el mismo sentido se realizaron experiencias de construcción e implantación de sistemas integrados de información del tipo cuadros de mando integrales, con indicadores de gestión y la posibilidad de monitorear el avance hacia los objetivos y obtener informes de gestión.

El gobierno del Frente Amplio trabajó en el período 2005-2010 con apoyo del Banco Mundial, en el desarrollo de un sistema eficiente de (M&E), que permitió disponer de información para tomar decisiones, aumentar en transparencia y la participación.

Para el Banco Mundial el sistema de M&E va mucho más allá de la evaluación ex post tradicional, constituye una herramienta clave para diseñar programas, asignar presupuestos, mejorando la planificación, el seguimiento y la gestión (Berreta, 2007).

El SEV, creado en el marco del Programa de Reforma del Estado en el período 1995-1999, fue modificado en los diferentes gobiernos, lo que permite diferenciar tres etapas (Berreta, 2007).

- En la primera se definieron metas e indicadores a nivel de Unidad ejecutora.
- En la segunda se definieron metas e indicadores a nivel de centros de actividad, y surge el Sistema de Distribución del Gasto (SDG), que permitió asignar mensualmente el gasto ejecutado a nivel de unidades organizativas de las unidades ejecutoras.

- En la tercera (2005-2010) se desarrolló el programa de implantación de una gestión por resultados, definiendo metas e indicadores a nivel de Unidades Ejecutoras, fuertemente influenciados por los Lineamientos Estratégicos del gobierno (LEG), con un enfoque claramente político de la gestión.

El sistema PEG-SEV, tuvo la virtud de contribuir a definir más claramente las políticas estratégicas del gobierno. Trató de articular el presupuesto con el costeo de metas prioritarias, mediante la definición de indicadores de impacto y la elaboración de informes cualitativos para la Rendición de cuentas, en la que se describen los logros alcanzados anualmente.

El sistema tiene los mismos requerimientos de seguridad y asignación de responsabilidad que el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), con diferentes responsables y sistemas de acceso para validar, confirmar y aprobar como señala el manual del PEG-SEV (Berreta,2007).

Ahora bien, cuando se observan la calidad de las metas planteadas, o la cantidad de indicadores de gestión, se pone de manifiesto su debilidad, o imperfección.

Asimismo el uso de la información aún es incipiente. Las unidades ejecutoras casi no aprovechan el PEG-SEV, comportamiento observable también en el parlamento, pues no se discuten (como señalan los parlamentarios) los resultados de gestión ni los objetivos planteados a la hora de votar la asignación de recursos.

La potencialidad de uso de la información no depende únicamente de los resultados arrojados por el sistema, sino también de la capacidad técnica de procesarla, en tiempo y forma, por el Poder Legislativo.

OTROS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

El seguimiento del Gasto Público Social, fue posible gracias al desarrollo de los sucesivos avances en los sistemas de información que en este último gobierno gracias al SDG han permitido:

- Identificar los gastos en educación realizados en ámbitos estatales no especializados en la enseñanza (militar, policial, formación del servicio exterior, cursos de capacitación de distinta naturaleza, etc.).
- Identificar gastos en salud dispersos en diversos incisos.
- Identificar gastos culturales no dependientes del MEC, como museos y bibliotecas.
- Identificar gastos en vivienda no contabilizados en el presupuesto del Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente.
- Identificar gastos en Investigación y Desarrollo.
- Identificar políticas de rehabilitación en establecimientos carcelarios y de apoyo a los excarcelados.
- Mejoras en la clasificación interna del GPS, al poder asignar el gasto de una UE a diversos componentes del GPS.

El MIDES destaca el avance sus sistemas de información, con la construcción de indicadores transversales, integrando su sistema con el de otros organismos autónomos como el INAU, ANEP, Universidad, SIRO, SICE y SDG.

EL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN DEL ÁREA SOCIAL (SIAS)

El Mides en el marco de la implantación de Sistemas Integrados de Gestión, conjuntamente con el BPS, y el MSP, trabajó en la elaboración de un registro único de personas (Registro Único de Beneficiarios – RUB) que proporciona información sobre los programas sociales que sirven a los beneficiarios, para lograr una más eficiente planificación de los programas sociales, conociendo más a los beneficiarios y evitando la duplicación de esfuerzos, con una visión integral de la política social.

La potencialidad de este sistema permitió contar con información integrada proveniente de BPS, MSP, MVOTMA, MTSS, MIDES e INAU, previéndose también la incorporación del BHU, ANEP, MTD, y otros organismos públicos.

EL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA (SINIA)

Se trata de un sistema similar al anterior pero enfocado a la infancia y la adolescencia (población menor a 18 años).

Este sistema impulsado por Infamilia, es parte integrante de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia impulsada por el MIDES, desarrollada en el marco de los derechos de niños y adolescentes.

OTROS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DESARROLLADOS POR EL MIDES

El MIDES desarrolló toda una serie de relevamientos en cuanto a los programas sociales públicos, elaborando informes sobre ellos y trabajando entre otros en un proceso de construcción de indicadores de género.

Las políticas de género en el país están a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) adscrito al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En el período se trabajó en un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2007-2011 que fue elaborado en un proceso de construcción participativo en el que se realizaron 19 Asambleas Departamentales, numerosas mesas de trabajo, reuniones y asambleas.

SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL (SEN)

Si bien no existe un sistema estadístico nacional, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) es el coordinador del SEN.

En abril de 2006 se inició la ejecución del Proyecto para el Desarrollo de un Plan Estadístico, (proyecto que contó con el apoyo financiero del BM).

Se presenta a continuación un cuadro en el cual se plantean las áreas temáticas en las cuales se divide el SEN y las oficinas estadísticas que lo integran:

ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL

Áreas Temáticas	Responsable	Áreas Temáticas	Responsable
Población	INE	Serv. de comunicación	URSEC
Educación	MEC	Transporte	MTOP
Cultura	MEC	Energía	MIEM
Salud	MSP	Comercio Exterior	BCU
Seguridad Social	BPS	Finanzas Públicas	MEF
Justicia	Poder Judicial	Turismo	Ministerio de Turismo
Vivienda y desarrollo urbano	INE Ministerio de Vivienda	Moneda, Banca y Finanzas privadas	BCU
Agropecuaria	MGAP-DIEA	Cuentas Nacionales	BCU
Pesca	MGAP-DIEA	Precios y salarios	INE
Industria, Comercio y servicios	INE	Medio Ambiente	Ministerio de Vivienda (*)
		Ciencia y Tecnología	MEC - DINACYT

(*) No existen datos

Ilustración 7: Organización del SEN⁵⁶

Enrique Rubio (2009) destaca el avance en materia de sistemas de información del proyecto emprendido por la OPP por el cual se elaboró el Simulador de Políticas Sociales, en el marco de un proyecto más amplio de Creación de una Unidad de Evaluación Prospectiva de Políticas Públicas, del Programa UNA ONU, que cuenta con el financiamiento de OIT (Organización Internacional del Trabajo) y UNFPA (Fondo de Población de Naciones Unidas).

El Simulador de Políticas sociales consiste en un modelo de simulación que permitiría analizar a priori, los resultados de las transferencias e impuestos sobre el ingreso de los hogares, arrojando distintos indicadores de resultados de las políticas. Se trata de una potente herramienta pensada para que técnicos y políticos trabajen en el campo de las políticas públicas en la toma de decisiones, permitiendo la evaluación ex ante del resultado de estas políticas, pudiendo conocer por ejemplo el impacto de un cambio en la política impositiva, sobre los ingresos, la pobreza y la desigualdad, a través de un conjunto de indicadores. En el año 2009, este simulador aún no se encontraba en fase piloto.

Por otro lado, con el objetivo de unificar criterios creando una política general orientada a la promoción del rendimiento y la medición de la eficiencia y eficacia en la gestión pública, se crea mediante el decreto 44/09 del 19 de enero de 2009⁵⁷ la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión, integrada por la ONSC, el MEF, y la OPP que la preside.

En once de los Ministerios se realizaron esfuerzos por optimizar la gestión, trabajando en este sentido en reestructuras organizativas, Sistemas de información, Sistemas de Gestión, y realizando acuerdos interinstitucionales de colaboración y coordinación de políticas.

El apoyo de la AGESIC fue fundamental para la concreción de los avances en la Gestión electrónica del gobierno que se concretaron en el período.

Con su creación, el gobierno marca una clara intención de regular y armar un diseño de orientaciones de política en materia de incorporación de tecnologías digitales a la

⁵⁶ Extraído de: http://www.ine.gub.uy/ende/resumen_ejecutivo.pdf

⁵⁷ modificado por el decreto 159/09 del 27 de abril de 2009.

gestión pública, en contraposición a la realidad preexistente de balcanización en este terreno.

En palabras de Rubio en su informe, un gran esfuerzo tecnológico, político, presupuestal y humano se ha realizado en el entendido de que el ciudadano es el centro de la gestión pública y que la Administración debe estar al servicio de este y no al revés.

Entre los proyectos se destacan planes de inclusión digital como el Plan Ceibal y el Cardales, y la generalización del Expediente Electrónico en todo el Estado, así como la colaboración en los planes de actualización del marco normativo legal como las Leyes de Protección de Datos Personales y de Acceso a la Información Pública y planes de desarrollo interinstitucional. La AGESIC, continúa trabajando en el desarrollo de la infraestructura de gobierno electrónica que permitirá la interoperabilidad e integración de los sistemas de información

TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD

La transparencia además de poner información pública a disponibilidad de los ciudadanos y ciudadanas, y de dejar a la vista la calidad del uso de los recursos públicos, sirve también en el proceso de planificación estratégica como fuente de información para tomar decisiones y como insumo para la evaluación de la gestión.

En el período estudiado, en octubre del 2008 fue promulgada la **Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública**.

Artículo 1°.- (Objeto de la ley).- La presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.

La nueva ley garantiza el acceso a información pública, entendiendo por esta a toda la información elaborada por los organismos públicos, salvo los supuestos de información secreta, reservada o confidencial establecidos por ley.

Para la gestión de la transparencia institucional Uruguay cuenta con la Junta de Transparencia y Ética Pública, creada a través de la Ley 17.060 en 1998⁵⁸, como un cuerpo con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, excepto a efectos presupuestales y administrativos. Se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura, y cuenta con tres miembros elegidos por el Presidente de la República, con el voto del Consejo de Ministros y la venia del Senado, que deben de tener reconocida experiencia y solvencia profesional y moral.

La Junta de Transparencia y Ética Pública es responsable de ejercer asesoría al Presidente de la República y a las autoridades del Estado en materia de transparencia y ética públicas como mantener el depósito y registro de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los funcionarios públicos. Sus principales funciones incluyen la capacitación de funcionarios en todos los niveles de gobierno en diferentes temas (como: normas de conducta en la función pública y normas penales sobre corrupción), que son desarrolladas con la colaboración de la Escuela Nacional de Administración Pública, dependiente de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

⁵⁸ Dicha ley conocida como Ley Anticorrupción, refiere al uso indebido del Poder Público, siendo también conocida como Ley Cristal

La norma 18.381, prevé que los organismos públicos, deberán difundir en forma permanente, a través de su página web u otros medios, toda información relativa a su estructura interna, organización y sus resultados, incluyendo los reportes de control interno o de actividades de auditoría, contando para esto con la orientación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica (AGESIC) y su respectiva Unidad de Acceso a la Información Pública.

INNOVACIÓN

La Innovación es un factor esencial para el desarrollo de las capacidades de un país y abarca toda la cadena productiva desde la investigación y desarrollo de conocimientos hasta el marketing de productos/servicios o entrega de bienes públicos. En este sentido en un país las políticas de innovación son de singular importancia.

Si se consideran las consecuencias de las sucesivas crisis económicas mundiales, se evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades internas del país de modo de hacerlo menos susceptible a la incertidumbre y a los ciclos económicos.

En este sentido en el período de gobierno estudiado en el Uruguay, se ha creado el **Gabinete Ministerial de Innovación** responsable de fijar los lineamientos políticos y estratégicos en materia de ciencia, tecnología e innovación; y la **Agencia Nacional de Investigación e Innovación** (ANII), responsable de asegurar la articulación y coordinación de los actores públicos y privados en la materia configurando el **Sistema Nacional de Innovación**.

El gobierno del período 2005-2010 impulsó diversas acciones de política pública en materia de Ciencia Tecnología e Innovación (CTI) con el fin de contribuir al desarrollo económico, para continuar creciendo en el mercado global y generar más y mejores empleos para una fuerza laboral más calificada.

Las principales áreas de acción emprendidas fueron:

1. El diseño de una nueva institucionalidad que permitiese superar la dispersión heredada, así como optimizar recursos y capacidades existentes;
2. Inicio de un proceso de elaboración programático-estratégico dirigido a concretar el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI); y
3. Consolidación del apoyo financiero que dé sustento incremental y permanente a dicha política pública en el sector.

El 14 de abril de 2005, se crea por decreto el nuevo diseño institucional.

Art. 1 Creación y objetivo. Créase un Gabinete Ministerial de Innovación, cuyo objetivo principal será la coordinación y articulación de las acciones gubernamentales vinculadas a las actividades de Innovación, Ciencia y Tecnología para el desarrollo del país.

El GMI integrado por el Ministro de Educación y Cultura, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Industria, Energía y Minería, el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tiene como objetivo principal la coordinación y articulación de las acciones gubernamentales vinculadas a las actividades de Innovación, Ciencia y Tecnología para el desarrollo del país.

La Ley 18.084 de 28 de Diciembre de 2006 establece:

Artículo 2º.- Al Poder Ejecutivo, a través del Gabinete Ministerial de la Innovación, le compete la fijación de los lineamientos políticos y estratégicos en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación. La Agencia se comunicará con el Poder Ejecutivo a través del Gabinete Ministerial de la Innovación, presidido por el Ministerio de Educación y Cultura. El Poder Ejecutivo aprobará el Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI).

El PENCTI, responde al nuevo diseño institucional establecido por la política de innovación, y juega un papel central en el diseño de las estrategias pues tiene el propósito de generar el sistema de investigación e innovación.

La Ley 18.084 de diciembre de 2007, establece los fines y competencias de las dos instituciones relevantes para esta estrategia:

- La **Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)**⁵⁹ brazo operativo de las políticas públicas y prioridades gubernamentales en este tema, y
- el **Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT)**⁶⁰ que actúa como organismo de consulta y asesoramiento del sistema.

La reflexión de este gobierno conlleva a realizar esfuerzos para generar una mano de obra cada vez más capacitada y sofisticada, creando mecanismos de aprendizaje permanente, que permitan responder a las condiciones de competencia globalizada.

La necesaria interacción entre los sectores de la educación, de la generación de conocimientos por el aprendizaje y por la investigación innovadora en ciencia y tecnología, se establece en este marco global de estrategia o plan nacional de desarrollo.

La Ley 18.084 de La ANII, de diciembre de 2006, establece en el Art. 4 que la Agencia tendría los siguientes cometidos:

- Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de planes, programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación.
- Preparar y ejecutar planes, programas e instrumentos, en los que se privilegiarán los mecanismos concursables, de acuerdo a los lineamientos político-estratégicos y las prioridades del Gabinete en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Generar un ámbito de coordinación entre las instituciones, públicas o privadas, que desarrollen acciones dirigidas al desarrollo científico-tecnológico y de la innovación.
- Estimular y apoyar la vinculación efectiva entre los sectores productivos y académicos a través de diversos tipos de asociaciones con participación pública y privada.
- Apoyar las políticas públicas fomentando el desarrollo de investigaciones científico-tecnológicas que les den sustento.
- Contribuir, de forma coordinada con otros organismos del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, al desarrollo de un Sistema de Evaluación y Seguimiento de los Programas que patrocine la Agencia, u otros actores, así como de evaluación de los resultados y de su adecuada difusión.
- Promover la difusión e incorporación del conocimiento en las organizaciones, orientado a la actualización tecnológica de todos los actores.

⁵⁹ Que había sido creada en el Art. 256 de la LEY N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005.

⁶⁰ En sustitución de los establecidos en el Art. 307 de la LEY N° 17.296, de 21 de febrero de 2001.

- Identificar y promover la demanda social y productiva vinculada con Ciencia, Tecnología e Innovación y su articulación con las capacidades nacionales en dichos ámbitos.
- Establecer relaciones de cooperación recíproca con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras y con organismos internacionales que permitan el óptimo aprovechamiento de recursos disponibles en beneficio del país.
- Promover la vinculación de científicos y tecnólogos uruguayos en el exterior con el sistema científico-tecnológico nacional.

La ANNI responsable por asegurar la articulación y coordinación de los actores públicos y privados involucrados en la creación y utilización de conocimientos, contribuye, en forma coordinada con otros organismos del Sistema Nacional de Innovación, al desarrollo de mecanismos efectivos de evaluación y seguimiento de programas y demás instrumentos de promoción en la materia.

Esta institucionalización de la innovación surge en el marco de la globalización y la nueva economía basada en el conocimiento, que exigen contar con mano de obra más calificada, desarrollar capacidades de aprendizaje permanente, disponer de centros de investigación competitivos a nivel internacional y con impacto nacional, y generar redes interinstitucionales para sacar el mayor rendimiento social a la interrelación entre la educación, el conocimiento, la ciencia y la tecnología, el emprendedurismo y la innovación (Apaza, 2011).

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación es el proceso que posibilita la obtención de información sobre el desempeño real de las políticas públicas, y explica a la sociedad el gasto público realizado, contribuyendo a identificar y solucionar problemas, mediante la formulación de nuevas políticas o reformulación de aquellas que no estén cumpliendo los objetivos para el cual fueron creadas.

La OPP fue creada en 1967 con el objetivo de asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como efectuar actividades relacionadas como la evaluación.

La evaluación de las políticas públicas está a cargo de la OPP a través de su Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV).

La AGEV tiene como principales funciones:

- Promover los procesos de mejora de la gestión y evaluación pública, mediante el asesoramiento y apoyo a los Organismos Públicos, operando transversalmente y contribuyendo a generar sus capacidades e insumos orientados a analizar y evaluar las políticas públicas con énfasis en las prioridades del Presidente de la República;
- Apoyar en la construcción de capacidades institucionales para elaborar e implementar los planes estratégicos;
- Evaluar la Gestión por resultados, y en general elevar la eficacia y la eficiencia/calidad de la gestión pública.

La AGEV, exhibe en su página web, las siguientes definiciones:

Misión: Promover los procesos de mejora y evaluación de la gestión pública, mediante el asesoramiento y apoyo a los Organismos Públicos, operando transversalmente y contribuyendo a generar capacidades orientadas a:

- contar con sistemas que aporten información confiable, pertinente y oportuna
- elaborar, implementar y evaluar los planes estratégicos
- gestionar en base a resultados
- elevar la eficacia y la eficiencia/calidad de la gestión
- analizar y evaluar las políticas públicas
- Impulsar la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Visión: Un área con alto nivel de profesionalización, que sea referente en la planificación, gestión y evaluación de las políticas públicas, impulsando la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES Y COORDINACIÓN

La colaboración y coordinación interinstitucional en el Estado es indispensable para una gestión pública efectiva y eficiente. Esta coordinación inter-institucional requiere de un conjunto de políticas y mecanismos a través de los cuales se coordine la interacción entre las instituciones de los diferentes niveles de gobierno.

Durante el **período 2005-2010** los **Gabinetes Ministeriales** tuvieron como objetivo la coordinación y articulación de las acciones gubernamentales vinculadas a las funciones sectoriales establecidas en la norma de creación de cada gabinete: el Gabinete de Innovación, **Gabinete Productivo**, **Gabinete de Comercio Exterior**, **Gabinete Social** y el **Gabinete de Seguridad**, interactuaron durante las reuniones de Consejo de Ministros con el Presidente de la República.

ESFUERZOS REALIZADOS EN TORNO A LA DEFINICIÓN DE UNA VISIÓN DE PAÍS

Durante el gobierno de Vázquez se trabajó en la definición de una Estrategia Nacional de Desarrollo con visión de mediano y largo plazo (horizonte 2030). En el año 2009 se elaboró y se puso a debate público la Estrategia Uruguay III Siglo— Aspectos Productivos—horizonte 2030 (y más allá).

En la elaboración de este documento participaron y colaboraron expertos funcionarios de diversos organismos públicos y expertos provenientes de distintos sectores productivos de la sociedad.

Paralelamente, existen también esfuerzos que apuntan hacia una planificación a largo plazo en el campo de la educación y de la ciencia y la tecnología, que han sido plasmados en dos planes nacionales:

- el Proyecto de Plan Nacional de Educación 2010- 2030 y
- el Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI).

Este último plan, establece premisas, marco conceptual, objetivos generales, y define áreas estratégicas prioritarias a nivel nacional y que se aplican de manera transversal.

El Proyecto de Plan Nacional de Educación 2010-2030 coordinado por la Dirección Sectorial de Planificación Educativa del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), se enmarca dentro del Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo capacidades para el desarrollo”, suscripto entre el gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Sistema de Naciones Unidas en el país.

A efectos de institucionalizar estos proyectos, para desarrollar y proponer una estrategia nacional de desarrollo con visión de mediano y largo plazo: horizonte 2030, se creó dentro de la OPP, el Área de Coordinación de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión.

Esta área es la encargada de, entre otras funciones, formular y someter a discusión pública una Estrategia Nacional de Desarrollo, que contenga visiones y líneas estratégicas en tres planos: sectorial, nacional y regional-territorial.

La Estrategia Uruguay III Siglo—Aspectos Productivos—horizonte 2030, resume la visión nacional en lo referente a la estructura productiva y su potencial crecimiento, planteando una agenda estratégica de cuestiones a resolver para avanzar en este sentido.

Por su parte el proyecto del Plan Nacional de Educación 2010 – 2030, se encontraba a fines del período de gobierno estudiado en polémico debate a nivel nacional.

El equipo coordinador del Plan, en consulta a los docentes de ANEP a través de la realización de Salas Docentes en las instituciones educativas de todo el país, recabó opiniones sobre tres aspectos:

- la gestión de los centros educativos
- el tiempo pedagógico en cantidad y calidad
- la formación-carrera del docente como profesional

En diciembre de 2009, se aprobó la ley Ley Nº 18.437 sobre Educación, que plantea toda una serie de definiciones y contenidos, que incluyen: la definición de los fines de la Educación , sus principios, los principios de la Educación Pública Estatal, su organización y modalidades, así como cambios a nivel de organización y estructura, con la creación de la Comisión Nacional de Educación, y el Sistema Nacional de Educación Pública y sus principios, el papel del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN) en el nuevo escenario, la designación de una serie de Consejos de Educación de acuerdo a los niveles de educación definidos previamente y sus cometidos, el papel de nuevas Comisiones Consultivas que se formarían en cada Consejo, la creación de Consejos de Participación, la nueva organización de la Educación Terciaria, la creación de un nuevo Instituto Universitario de Educación (IUDE) y un Créase el Instituto Terciario Superior (ITS), lineamientos de descentralización y coordinación territorial y de educación para la infancia, la creación de nuevos Consejos, Unidades coordinadoras, un Instituto de Evaluación Educativa, (como persona jurídica de Derecho Público no estatal), en un texto de 120 artículos que vienen a revolucionar el Sistema Educativo.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PRIMER GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO

La Reforma del Estado de impronta progresista se orienta a la profundización de la democracia a través del involucramiento de las distintas organizaciones de la sociedad civil (OSC), para lo cual resulta fundamental la promoción y construcción de ámbitos para la participación y el control ciudadano (De Armas et. al., 2009).

En el gobierno de Vázquez se han promovido especialmente espacios destinados a la participación social, entendiendo por ésta al conjunto de acciones que comprenden: la expresión de demandas, la intervención en el diseño, implantación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y la negociación entre distintos actores involucrados, principalmente representantes de la sociedad civil organizada, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los gremios y sindicatos, las cámaras empresariales y otras organizaciones sociales (De Armas, Luzuriaga, Machado, 2009).

Entre las distintas iniciativas desplegadas, se seleccionan como experiencia de carácter macro las destinadas a construir grandes acuerdos nacionales sobre políticas o reformas (como el desarrollo del **Debate Educativo** y la conformación del **Consejo Económico Nacional**) e iniciativas de carácter más micro o local (como la creación de los **Consejos Sociales Departamentales**), o más acotadas con respecto a sus objetivos (la reimplantación de los **Consejos de Salarios**). Estos cuatro casos, refieren a dos arenas de políticas diferentes: el área económica y el área social.

El **Debate Educativo (DE)** promovido en 2006, junto al aumento del presupuesto público destinado a Educación (que alcanzó el 4,5% del PBI prometido en la campaña electoral), y el Plan Ceibal, forman parte de las principales líneas de acción del gobierno de Vázquez.

Con la participación de docentes, estudiantes y representantes de diversos actores de la sociedad civil, se planteó el debate sobre educación, pero sin que las resoluciones (de concretarse en este ámbito) llegaran a tener injerencia en la elaboración de la nueva ley de educación.

El DE constituyó un espacio plural y conflictivo sin resultados positivos. No fue posible lograr acuerdos ni mantener agendas programáticas, debido a la presión de los grupos organizados, y la escasa participación de la sociedad civil organizada. El problema de la distribución del poder en la enseñanza, asunto clásico de discusión cuando del sistema educativo se trata, marcó el enfrentamiento y el conflicto.

Las autoridades de la educación y la comisión organizadora que estuvo al frente de la organización del DE, sólo pueden destacar el aprendizaje, y la reflexión sobre la experiencia.

El **Consejo Económico Nacional (CEN)** creado por la ley 17935 estableció que «el Consejo procuraría representar la opinión de los representantes de los intereses económicos, profesionales, sociales y culturales del país de acuerdo con la integración del cuerpo que estaría formado por representantes de los trabajadores (activos e inactivos), empresarios, cooperativistas, profesionales universitarios, usuarios y consumidores, y ONGs. Este consejo tuvo una limitada repercusión.

El gobierno del Frente Amplio volvió a convocar a los **Consejos de Salarios (CS)**. Este mecanismo de participación público-privada, de integración tripartita con representantes de los trabajadores, de las empresas y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), creado por Ley 10.449 en el año 1943, como mecanismo de diálogo social para establecer salarios mínimos, categorías y otros beneficios laborales, vuelve a convocarse como instrumento democrático (De Armas et al, 2009).

Cabe destacar la modificación de la Ley 10.449 que establece un sistema de negociación permanente.

Si bien este mecanismo de participación social persigue como fin la negociación económica, y no la consulta, existe consenso en que estos espacios trascienden la negociación social y operan como promotores de la asociatividad y participación de la sociedad civil, reforzando la democracia.

Los **Consejos Sociales Departamentales (CSD)** surgen por iniciativa de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del MIDES, pues en su ley de creación se establece, además de los cometidos de implementación de políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general y la implementación del PANES, la necesidad de establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social.

Los CSD constituyen una nueva línea de trabajo en el territorio, un espacio de participación ciudadana que promueve espacios de seguimiento y control social de las políticas públicas.

OTRAS POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO

POLÍTICAS DE GÉNERO

En el período de gobierno se abordaron las políticas de género de forma orgánica a través del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), adscrito al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

En la Ley de Presupuesto Nacional Nº 17.930, de diciembre de 2005, en su artículo 377 se modifica el nombre del Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer⁶¹, que pasa a llamarse Instituto Nacional de la Mujer, redefiniendo sus cometidos institucionales, e incorporándolo a la órbita del MIDES.

En marzo de 2007 fue promulgada la Ley Nº 18.104 de “Promoción de la Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres de la República Oriental del Uruguay”, que encomienda al INMUJERES el diseño del plan y le confiere la responsabilidad de presidir el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género.

En mayo a través del Decreto 184/007 el Consejo de Ministros aprueba el “Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, 2007 – 2011”, cuyos objetivos son:

⁶¹ Que había sido creado por el artículo 234 de la Ley Nº 16.226, de 29 de octubre de 1991, y modificativas.

- Uruguay Democrático—Garantizar la participación social, económica y política de las mujeres promoviendo la eliminación de la discriminación en el ámbito privado y la vida pública del país, generando condiciones para el ejercicio de sus derechos.
- Uruguay Social—Integrar a las políticas sociales la perspectiva de género, de modo que aseguren la igualdad de oportunidades y derechos.
- Uruguay Productivo—Generar mejores condiciones de acceso de las mujeres a empleos genuinos y de calidad.
- Uruguay Innovador—Promover medidas tendientes a incentivar el desarrollo sostenible que contemplen el acceso y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad a los procesos de innovación tecnológica, científica y cultural de manera de asegurar equidad en los niveles de bienestar social.
- Uruguay Integrado—Promover, desarrollar y coordinar acciones que profundicen el respeto y fortalecimiento de los derechos humanos desde una perspectiva de género, impulsando iniciativas internacionales tendientes a afirmar su vigencia y defensa.

POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS

En el gobierno de Vázquez, la preocupación por la protección de los derechos humanos se encuentra presente en la agenda pública. Esto se ha hecho visible en los esfuerzos realizados para esclarecer los abusos contra los derechos humanos cometidos durante la dictadura militar del país (1973-1985).

RECURSOS HUMANOS EN LA TDE

En el informe elaborado por Enrique Rubio para Presidencia en agosto del año 2009, señala como tercer pilar en la Transformación Democrática del Estado, a la gestión de Recursos Humanos.

Con el rótulo de **Gestión Humana de excelencia**, el profesor Rubio expresa la intención del gobierno de lograr una resignificación de la carrera administrativa.

Cuando el gobierno del Frente Amplio asumió la presidencia en el año 2005, hacía 15 años que se habían cerrado las vías de ingreso al Estado “formalmente”. En los hechos según Rubio, en lugar de modernizar y flexibilizar el sistema de carrera administrativa, sólo se logró desnaturalizarla, y sustituirla por vínculos contractuales transitorios, semi-permanentes, lo que determinó entre otras consecuencias un envejecimiento de la plantilla.

Fue prioridad para este gobierno, ordenar y regularizar estos vínculos de RRHH con el Estado, en forma transparente, por lo que explica y subraya Rubio los nuevos ingresos fueron por concurso o sorteo, y abiertos a toda la población.

Luego de analizar las cifras rigurosamente el gobierno afirma que el número total de vínculos con el estado no registra un crecimiento sustantivo.

En distintos Ministerios y organismos se procedió a regularizar la situación de 14.242 vínculos, cifra en la cual aumentó el número total de funcionarios públicos.

Cabe destacar que los cambios incluyeron un cambio estructural en la distribución de funcionarios en el Estado, pues se incrementaron los recursos humanos en áreas estratégicas: Educación, Salud, Seguridad Pública, INAU. Como contrapartida se verifica un descenso global en otras áreas del Estado como en: Defensa, MTOP, MEF entre otros.

El gobierno se propuso desarrollar un **Sistema de Gestión Humana** (SGH), sistema informático que unificaría en una sola herramienta la totalidad de datos vinculados a los recursos humanos de la Administración Central, que permitiría disponer de la información en tiempo real, lo que derivaría en un sistema de liquidación automática de retribuciones.

El SGH integra el Programa de Transformación de los Recursos Humanos del Estado planeado para integrar, jerarquizar y profesionalizar la gestión del personal de la Administración Central.

En este enfoque sistémico e integrador de la gestión humana el modelo que se plantea implica simultáneamente la creación de cargos de alta conducción de la Gestión Humana en todos los Ministerios, así como la implantación de un soporte informático de la gestión, con cinco módulos: **Organización, Funcionarios, Auditoría, Presentismo, y Liquidación de Sueldos** este último vinculado al SIF.

En este sentido se creó un **Diploma en Gestión Humana** para la profesionalización de los recursos de esta área, a cargo de la ONSC.

Hay un reconocimiento del desajuste salarial existente en la administración pública, en el sentido de que se gana más en algunos organismos que otros, y que lo que determina el nivel salarial es el dónde se trabaja en lugar de la posición jerárquica y la especialización.

En respuesta a esta inequidad se aplicó una política salarial de recuperación otorgando aumentos diferenciales a los sectores más deprimidos y prioritarios como la educación, salud, seguridad, funciones técnicas, organismos reestructurados y otros, promoviendo además la equiparación salarial.

En línea con la Carta Iberoamericana de la función pública, el gobierno se planteó como objetivo la profesionalización de la Función Pública.

En todos los casos de ingreso a la Administración se cumplió con la exigencia del concurso público. Por otra parte se mantuvieron las diversas modalidades de contratación del Estado, respetando la normativa vigente.

Cabe resaltar la modalidad de los concursos de Alta Conducción. En estos casos quienes ocupan este tipo de cargos se les exige el cumplimiento de los compromisos de gestión para permanecer en el cargo.

Plantea Rubio en su informe (2009) que se hicieron esfuerzos para a) simplificar e integrar el sistema de remuneraciones, escalafones y grados, b) en la capacitación de los funcionarios en diversas áreas tales como gobierno electrónico, planificación estratégica, atención ciudadana, etc.; y que en las leyes de rendición de cuentas se habilitó la movilidad horizontal y vertical de los funcionarios, para adecuar perfiles a funciones y cargos y estimular la capacitación y la promoción.

En las reestructuras de los Ministerios, a los funcionarios que ocupaban cargos suprimidos, se les plantearon distintas alternativas de recapacitación, reasignación, retiro incentivado o excedencia, y se agilizó el proceso de destitución de funcionarios con las modificaciones correspondientes del Decreto 500.

En la Administración Central en general se llevó adelante una política de recuperación salarial -en procura de lograr en el quinquenio un 19,5%⁶²-, y equiparación para reducir las distancias en la pirámide salarial buscando su achatamiento, con el fin de integrar los sistemas de remuneraciones, escalafones, grados y ocupacional y el objetivo final de lograr un Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupacional (SIRO), e integrando y apelando a la negociación colectiva con los funcionarios públicos.

El SIRO creado por la ley de presupuesto 17.930, se desarrolla en el marco de la estrategia de modernización y transformación del Estado, con el fin de lograr un único sistema uniforme, simple y flexible enfocado en la Administración Central, para mejorar la gestión de los recursos humanos.

Este gobierno en respuesta a los reclamos de participación y diálogo entre el Estado y sus funcionarios, en el marco de una innovadora propuesta de negociación colectiva en el sector público, instaló una mesa de diálogo con COFE, realizando múltiples reuniones en las que se abordó y analizó el del Sistema Integral Retributivo y Ocupacional (SIRO).

El Decreto 104/05 crea una mesa de negociación bipartita (Estado-funcionarios públicos), con el fin de Debatir sobre la instrumentación de una regulación marco que posibilitara la negociación colectiva del sector público, y negociar salarios y condiciones en la Administración Pública.

Por Decreto 113/05, se constituye una mesa de negociación integrada por la ONSC, OPP, MEF, MTSS. El trabajo de esta mesa culminó con la suscripción del Acuerdo Marco para la negociación colectiva en el 2005.

Esta nueva experiencia de diálogo social sentó la base para que luego en el Consejo Superior de Negociación colectiva del Sector Público se lograra elaborar un proyecto de Ley que culminó con la aprobación -en junio de 2009- de la Ley Nº 18.508 de Negociación Colectiva en el Sector Público.

El SIRO requería un marco normativo que lo creara y respaldara. Este marco fue determinado por las Leyes 17.930, 18.172, 18362, los Decretos 104/05, 133/05 y el Acuerdo Marco de la Negociación Colectiva del Sector Público.

Rubio plantea que el SIRO comenzó a funcionar en el 2008, identificándose los requerimientos de los cargos de Alta conducción o gerenciales estratégicos, para fortalecer determinados Ministerios de la Administración Central, y en la ley 18362 de octubre de 2008, se crearon más de 80 cargos de alta conducción, de los cuales al 2009, sólo se habían provisto 30, y hasta ahí se llegó. Como el 2009 fue año preelectoral, todo quedó paralizado por la prohibición de designar nuevos funcionarios.

El resultado fue, la designación de altos gerentes en áreas tales como: Planeamiento Estratégico, Calidad y Gestión del Cambio, Mejora Continua, Administración, Comunicaciones, Cooperación Internacional, Economía de la Salud, Gestión Humana, Finanzas entre otros.

ACERCAMIENTO A LA CIUDADANÍA

El cuarto pilar de la TDE consistió como plantea Rubio (2009), en los esfuerzos realizados por lograr un acercamiento a la ciudadanía, en el entendido de que era deber

⁶² Pasando de un sistema de ajuste de salarios basado en la inflación pasada (100% del IPC) a un sistema que toma como parámetro de ajuste la inflación estimada.

del gobierno trabajar para prestar más y mejores servicios, para lo cual fueron sin duda necesarios los pilares anteriores en la construcción de capacidades institucionales básicas para construir un Estado más moderno y eficiente al servicio de la ciudadanía.

A estos efectos se crearon los **Centros de Atención Ciudadana**⁶³, en un proceso de simplificación y supresión de trámites y tasas, y la creación de un sistema de información integral al ciudadano, en pos de una nueva cultura de relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía, más humano e inclusivo, más ágil y eficiente, más productivo, innovador y social.

Por otra parte en una iniciativa desarrollada por el Área de Gestión y Evaluación del Estado, de la OPP desde el año 2008, el **Premio a la Calidad de Atención a la Ciudadanía**, es un instrumento orientado a incentivar y reconocer a aquellas unidades/organismos que se destacan en la aplicación del Modelo de Calidad de los Servicios Públicos.

Con el fin de lograr una mejora global de la calidad de atención a la ciudadanía en los Organismos Públicos, se aplicaron modelos de gestión de calidad e innovación y se recogió la percepción de los usuarios respecto a los servicios prestados, a través de encuestas de satisfacción.

Pudieron postularse a este premio las Unidades Ejecutoras de la Administración Central y Unidades dependientes de la máxima autoridad o Unidades Ejecutoras de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (excepto los del dominio comercial e industrial del Estado) e Intendencias, que tengan atención al público⁶⁴.

El Premio a la Calidad de Atención a la Ciudadanía que dio inicio en el año 2008, es una iniciativa destinada a impulsar la mejora global de la calidad de atención a la ciudadanía en los Organismos Públicos, mediante la aplicación de modelos de gestión de calidad y programas innovadores. El Premio forma parte de una estrategia basada en un Sistema Integral de Evaluación de la Calidad que fomenta el reconocimiento a quienes se distinguen por la mejora de los servicios que reciben los ciudadanos.

Este plan ha perseguido dos objetivos principales, a) la motivación a los funcionarios al hacer visibles sus esfuerzos por mejorar la calidad de la gestión pública, fortaleciendo sus capacidades con capacitación continua y estímulos, y b) la consulta y responsabilidad de los ciudadanos de evaluar la gestión, con mecanismos innovadores como la **línea Oído (0800)** para hacer oír sus sugerencias, y los clásicos buzones de sugerencias.

El Programa OIDO funciona en el marco del Programa de Calidad de Atención a la Ciudadanía, en la órbita de AGEV-OPP. A través de una línea telefónica gratuita para los ciudadanos 0800-OIDO (0800 6436) desde, se reciben las quejas y sugerencias de los ciudadanos en forma centralizada por dicho Programa, que luego son enviadas a cada organismo.

Además de la fomentar la participación de los ciudadanos, sus opiniones constituyen un insumo en el proceso de mejora de los organismos o unidades involucradas. Por otra parte el sistema permite descomprimir la recepción de opiniones en forma presencial, facilitando el cumplimiento de requisitos del Modelo de Calidad de atención a la Ciudadanía.

⁶³ Se crearon a la fecha del Informe 30/08/2009, once Centros de Atención Ciudadana, en localidades del Interior

⁶⁴ Esta información figura en el portal de AGEV, y es un programa que ha continuado desarrollándose en, su 3ª Edición en el año 2011.

En este proceso de acercamiento y mejoramiento del servicio a la ciudadanía, se destacan los proyectos realizados con el objetivo de simplificar trámites y costos.

Se distinguen en este sentido el proyecto de **Certificado de Nacido vivo electrónico (CNV-e)**, que comunica al BPS la información facilitando el acceso a los beneficios sociales, el **0800 para consultas en el MTSS**, la **“Empresa en el día”**, **“Uruguay Fomenta”**, el 0800 de ASSE, y el portal www.uruguay.gub.uy de la AGESIC, desde donde se puede acceder en idioma español, inglés y portugués a una guía completa y organizada de trámites e información del Estado uruguayo.

Los procesos de simplificación, han significado una mejora real en el servicio al ciudadano, y han implicado esfuerzos interinstitucionales de coordinación entre dependencias estatales.

Estos y otros proyectos como el de **digitalización del Registro de Estado Civil** se encontraban en el año 2009 (fecha de informe emitido por Enrique Rubio al Presidente de la República) en proceso de desarrollo e implantación, en distintas fases de progreso.

PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y POLÍTICA Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Estos procesos constituyeron el quinto pilar planteado por Rubio (2009).

El Área Estrategia de Desarrollo y Planificación de la OPP, en el año 2009, presentó el documento "Estrategia Uruguay III Siglo", como resultado de un análisis de los sectores productivos y el territorio, sus fortalezas y debilidades. El coordinador del Área Estrategia de Desarrollo y Planificación de la OPP, Gustavo Bittencourt, plantea que en el trabajo se definen los pilares para una estrategia de desarrollo productivo.

Luego de realizar un análisis agregado del país y ocho sectores estratégicos se construyó el Escenario Normativo Estratégico de crecimiento económico del país.

En este análisis de los posibles escenarios alternativos, se consiguió la necesidad de territorializar las estrategias, en las distintas regiones definidas, a efectos de mejorar la situación de las regiones que tenían inferiores tasas de crecimiento. En consecuencia el desarrollo territorial descentralizado forma parte del proceso de TDE, y en este sentido se avanzó en la estrategia territorial de desarrollo a largo plazo.

Plantea Rubio (2009) que la atención a los impactos territoriales, ha permitido dimensionar los problemas, para actuar y avanzar en los objetivos de desarrollo territorial, en línea con el objetivo de crecimiento a nivel nacional.

Todo esto marcó la necesidad de crear un ámbito de discusión y coordinación entre niveles, nacional y departamental, con el fin de crear consensos con base técnica y política sobre los puntos críticos y las prioridades, a efectos de articular y coordinar los esfuerzos y recursos destinados al desarrollo territorial.

En primer lugar como resultado de este trabajo interinstitucional se definieron regiones para elaborar las agendas de trabajo en función de las particularidades territoriales, haciendo que el proyecto sea viable desde una perspectiva política, económica y social. La voluntad política de las diferentes administraciones municipales cumplió un rol fundamental para articular y lograr la sinergia necesaria para llevar adelante los proyectos.

Se determinó como primer objetivo la evaluación de la capacidad de generar agendas estratégicas de desarrollo territorial, en el marco de la planificación en distintas escalas territoriales o regiones.

Se seleccionaron regiones piloto⁶⁵, y se realizaron reuniones de trabajo con intendencias y actores clave del ámbito departamental y nacional, en la modalidad de talleres de carácter abierto y participativo, acordando y obteniendo la participación activa de MVOTMA, MTSS, Y MGAP.

En estas reuniones de coordinación y planificación se definieron particularidades regionales, y alternativas potenciales de desarrollo, procurando enfocarse en los grandes temas de la región, los obstáculos y necesidades institucionales para implementar la estrategia de desarrollo territorial, y como asegurar su continuidad.

En el marco de las políticas de participación ciudadana se desarrolló en Montevideo y departamentos del interior del país la experiencia: Presupuesto Participativo.

Esta experiencia que inicia en Montevideo en 1990, plantea la realización de asambleas vecinales, recogiendo demandas y propuestas, que culminaban con la definición de compromisos de gestión.

En el 2005 el gobierno departamental de Montevideo, realizó una evaluación del sistema, analizando fortalezas y debilidades, que culminaron con la introducción de cambios y ajustes parciales.

El presupuesto participativo consagra el derecho de participación para deliberar sobre los usos de los recursos públicos administrados por la IMM, y para decidir qué hacer con ellos.

Rubio explica que el PP cumple también un rol educativo en la medida que alienta la creación de ámbitos colectivos, y pretende desarrollar valores tales como la solidaridad, cooperación e integración para el ejercicio de una ciudadanía activa y responsable, en un clima de participación y colaboración conjunta entre políticos, técnicos, ciudadanos organizados y no organizados

En el marco del proceso de descentralización en setiembre de 2009 se aprueba la ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana que crea un tercer nivel de gobierno, estableciendo la creación de un Municipio en poblaciones de al menos dos mil habitantes, y la posibilidad de que los haya en poblaciones más pequeñas, y capitales. En su Art. 3 define los principios que fundamentan el sistema de descentralización local:

- 1) La preservación de la unidad departamental territorial y política.
- 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.
- 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.
- 4) La participación de la ciudadanía.
- 5) La electividad y la representación proporcional integral.

⁶⁵ Los “pilotos” seleccionados fueron: Región Litoral: Paysandú y Salto (sobre eje Ruta 3, con posibilidad de incorporar a Bella Unión); Región Noreste: Tacuarembó y Rivera (con un eje en el complejo forestal-maderero, con posibilidad de incorporar a Cerro Largo), Región Este: Rocha, Maldonado, Treinta y Tres y Lavalleja (con posibilidad de incorporar a Cerro Largo), y Área Metropolitana (Montevideo, Canelones y San José).

6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

Esta transferencia de poder hacia el ámbito local procura superar el centralismo, y promover el desarrollo de la participación y el control social de la gestión, abriendo un espacio de diálogo que refuerza la democracia, desafiando a los políticos locales a legitimarse ante la propia gente, y a coexistir democráticamente.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES REALIZADAS EN EL PERIODO 2005-2010

En el ámbito del área de Políticas Sociales de la OPP, la Unidad de Evaluación Prospectiva de Políticas Públicas⁶⁶, inició en el 2008 un proyecto con duración total de dos años, con el propósito de brindar insumos técnicos que facilitaran la evaluación de la estrategia económico-social del gobierno, considerando los principales procesos de reforma en curso en aquel momento, para analizar los efectos conjuntos y complementarios de la Reforma Tributaria, la Reforma de la Salud (componentes estructurales), y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso.

El Informe **“Impacto conjunto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso”**, emitido por la OPP en el año 2008, constituye un gran aporte para la evaluación de políticas que se realiza a partir del reconocimiento de la necesidad que tiene el Estado uruguayo de fortalecer la incipiente tradición evaluadora de sus políticas.

Este informe manifiesta ser una mirada parcial y acotada a los objetivos concretos planteados, sin perjuicio de otras miradas posibles sobre las reformas que estaba llevando adelante el gobierno.

La reforma de la salud, junto con las reformas antes mencionadas, y algunos componentes de la RAIS y del Plan de Equidad, conforman un conjunto de políticas que constituyen cambios sustanciales en la forma en que el Estado interviene en la distribución del ingreso y atiende los problemas de vulnerabilidad social.

Existen distintos trabajos de investigación que evalúan el efecto de cada una de las reformas consideradas independientemente una de otras, pero este análisis se basa en el impacto agregado de los tres procesos, evaluando su capacidad para articular y potenciar instrumentos de fomento de la equidad y la reducción de la pobreza, en el entendido que un análisis aislado puede conducir a conclusiones parciales.

⁶⁶ que integra el conjunto de proyectos del área social de Unidos en la Acción (UNA ONU)

4 ANÁLISIS CRÍTICO

"Cuando en su caída Alicia llegó al fondo del pozo vio varios caminos. Encontró un gato y le preguntó: ¿Puedes decirme qué camino debo tomar? El gato respondió: Eso depende de adonde debes llegar. Pero Alicia dijo: Es que no sé a dónde quiero ir..."- Lewis Carroll, Alicia en el País de las Maravillas.

El primer gobierno de izquierda al asumir la presidencia, tenía una clara orientación política que marcaba el camino a seguir. Sus principios de libertad, igualdad y justicia social signaron las políticas y procesos de cambio que se emprendieron en el período 2005-2010.

4.1 RESPECTO A LA REFORMA SOCIAL

En este sentido la creación del MIDES, la asignación de recursos destinados al área social y la prioridad que las políticas sociales tuvieron en la agenda del gobierno, son prueba del abordaje político de los temas vinculados a las situaciones de emergencia social y exclusión, derechos vulnerados y pobreza existentes en el país en los años previos al 2005.

El Estado asume la rectoría de las cuestiones sociales, invitando a las instituciones de la sociedad civil organizada a participar y juntos elaborar y ejecutar las políticas sociales. Reconociendo la experiencia y el acumulado de conocimientos que poseen las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como representantes de la sociedad civil especializadas en la atención a situaciones de vulnerabilidad social, trabaja con ellas no en una relación de tercerización, sino de colaboración. Este tipo de servicios públicos de prestación privada, implica una delegación, con ciertos grados de autonomía y un control por parte del Estado, que plantea lineamientos a seguir y supervisa.

Las ONG's, durante años trabajaron en áreas tales como infancia, ambiente, consumo de sustancias, adolescencia, etc., con presencia en distintas zonas del territorio, obteniendo la mayor parte de su financiamiento de fuentes internacionales.

Con el cambio de gobierno y con la creación del MIDES, la matriz de financiamiento de las ONGs, se transformó. El Estado pasó a ser la principal fuente de financiamiento de la sociedad civil organizada, al mismo tiempo que absorbió parte del personal especializado de las ONGs.

El MIDES reafirmó en el quinquenio su rol articulador de las políticas sociales en la Matriz de Protección Social de políticas estructurales y la Red de Asistencia e Integración Social, logrando la articulación con múltiples instituciones públicas.

El Ministerio presidió y coordinó el Consejo Nacional de Políticas Sociales, desarrollando una experiencia de construcción intersectorial de políticas sociales. En el 2010 contaba con 33 locales de Oficinas Territoriales en todo el país, y brindaba Servicios de Orientación y Consulta en 185 puntos del territorio nacional a través de los 73 SOCAT

que se gestionan en convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil e INFAMILIA-MIDES.

Es posible afirmar que las políticas sociales implementadas, junto con toda la batería de medidas emprendidas por el gobierno procuraron contribuir a la reducción de la pobreza y mejora en las condiciones de vida de la población, (niños, juventud, adultos mayores, discapacitados, etc.)

El MIDES vino a conducir un proceso de revisión de los formatos de la provisión de bienes y servicios sociales, revisando las responsabilidades estatales en la atención de temas sociales. Su gestión constituye un gran esfuerzo de reorganización de servicios y una consagración de los esfuerzos de articulación y coordinación con otros organismos del Estado y con actores de la sociedad civil organizada.

4.2 RESPECTO A LA REFORMA DE LA SALUD

La Reforma del Sistema de Salud emprendida por el gobierno uruguayo en el período 2005-2010, se realizó a la luz de los lineamientos determinados por la Organización Mundial de la Salud.

Si bien en período Vázquez, la reforma apenas llegó a implementarse, cabe destacar que para la medición del logro de las metas, es necesario evaluar el sistema de salud en cinco aspectos:

- El nivel general de salud
- La distribución de la salud en la población
- El grado general de capacidad de respuesta
- La distribución de la capacidad de respuesta
- La distribución de la contribución financiera

Antes de la reforma una importante proporción de la población dependía de sus propios recursos para pagar los servicios de salud, o sólo podían acceder a servicios de poca calidad, porque no podían acceder al sistema privado.

Asimismo el financiamiento de los servicios de salud se desglosaba de acuerdo a su procedencia en privada y pública, diferenciándose el sector público (financiado por el presupuesto nacional mediante impuestos) y el sector privado.

Luego de la Reforma, se modifica esta composición, distinguiéndose el financiamiento:

- i) mediante impuestos –rentas generales- (exclusivamente ASSE que recibe además fondos del FONASA).
- ii) mediante el Fondo Único de Salud FONASA
- iii) el financiamiento privado (quienes pueden acceder a servicios diferenciales).

Como se planteó anteriormente, de acuerdo a las recomendaciones de la OMS, para lograr que todos los ciudadanos tengan acceso a los servicios de salud, son fundamentales tres funciones interrelacionadas respecto al financiamiento: la recaudación, la mancomunación (distribuir el riesgo de pago de la atención sanitaria), y la compra (o el pago a los proveedores de los servicios de salud con recursos financieros mancomunados).

Con la creación del FONASA, se concretó la recomendación de la OMS, crear un fondo común único mancomunado, para repartir el riesgo y subsidiar a los pobres.

La política sanitaria que se implementó en el Uruguay concuerda con una visión de país que el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, promocionó en su campaña electoral, y fue parte fundamental de las políticas sociales implementadas por el gobierno que impulsó toda una serie de políticas redistributivas.

En el proceso de cambio del sector salud, también se contó con la cooperación técnica de la Organización Panamericana de la Salud /Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). Este proceso siguió desarrollándose en el siguiente período de gobierno, en el marco de la Estrategia de Cooperación País 2006-2011.

A pesar de la reforma implementada, los grupos difíciles de incorporar, los no asalariados, desvinculados del mundo del trabajo siguen excluidos. La libertad de elección del prestador de servicios de salud, sigue siendo parcial pues los marginados del sistema no pueden elegir entre la atención del sector público y el sector privado.

En otro orden siguen existiendo diferencias entre quienes pueden acceder mediante pagos complementarios a servicios de salud privados de primer nivel mediante el pago de sobrecuotas.

La libertad de elección en competencia, teóricamente debería asegurarle al que tiene que optar, la información necesaria para seleccionar al prestador, respecto a las prestaciones, la calidad y el precio.

Los organismos especializados en salud, recomiendan efectuar y publicar periódicamente encuestas realizadas a usuarios, conducidas por técnicos y entidades independientes, para determinar el grado de satisfacción de los servicios que estos reciben, detectar cuáles son los problemas y emprender acciones que los solucionen.

En este sentido en diciembre de 2011, fue publicado por el Ministerio de Salud Pública el informe “Monitor de opinión pública” por parte del MSP, realizado por Equipos Mori. La evaluación de la Reforma de la Salud, de acuerdo a las opiniones relevadas, son moderadas. Un 59% plantea que la Reforma fue Muy Buena o Buena, un 25% Ni buena ni mala, un 12% Mala/Muy Mala y un 5% No opinan, en tanto un 39% de los entrevistados opina que mejoró, un 37% que está igual, un 19% que empeoró y un 5% que no contesta. Evaluando a los hospitales públicos respecto a 10 años hacia atrás, sólo el 56% opina que están Mejor/Mucho mejor, 21% Igual, 14% Peor/Mucho peor, 9% No sabe no contesta. Refiriéndose a los prestadores de servicios de salud en general, un 68% expresa satisfacción.

Siguiendo con la libertad de elección, existe un gran sector de la población excluida del mercado de trabajo, que ni podía elegir al prestador antes, ni lo puede hacer ahora, por lo que los objetivos del nuevo sistema de salud se puede decir que se cumplen parcialmente.

El sistema de salud mutual privado ante el cambio se vio desbordado. Las instituciones debieron atender a sus antiguos socios, y a los nuevos socios FONASA. Archivos médicos, consultas y médicos desbordados, fueron el resultado de la falta de previsión o de la estrategia adoptada por parte de las mutualistas de enfrentar el incremento de la carga de trabajo con la misma cantidad de personal y recursos. Esto sin duda resintió el servicio en los inicios del nuevo sistema, los antiguos socios vieron afectada la calidad de atención.

Una vez más para asegurar la calidad de un servicio de contralor se recurre a separar la actividad de la órbita estatal.

El tema ASSE, que pasa en principio a ser un desconcentrado, con tendencia a salir de la Administración Central en una etapa próxima, marca una línea de pensamiento y acción en el Estado.

Cuando el Poder Ejecutivo, establece como principios rectores del nuevo Sistema: la Universalidad en la cobertura, hace referencia a la existencia de un seguro único, pues la universalidad de la cobertura ya existía antes de la reforma. Todos los uruguayos tradicionalmente han tenido derecho a la atención médica, y acceso en forma gratuita al Sistema de Salud Pública.

Lo que estaba limitada era la libertad de elección, que hoy preconizan los reformadores. En cuanto a este punto cabe destacar que si bien hoy la libertad de elección del prestador del servicio de salud existe esta se restringe a la población trabajadora, familiares y jubilados, vinculada al mundo del trabajo. Quienes trabajan hoy tienen posibilidad de elegir.

La universalidad es relativa pues todo un sector de la población excluido del mundo del trabajo sigue siendo beneficiario del sistema de Salud Pública.

La implantación del SNIS se logró en el período estudiado, y continúa en el presente.

No existe publicada información sobre la evaluación de la calidad de los servicios de salud luego de la reforma (El informe Monitor de Opinión Pública refiere a la Reforma de la Salud en General). Es necesaria la elaboración de indicadores y la medición de la calidad del servicio por prestador.

¿Cómo compiten hoy las distintas empresas que prestan los servicios de salud? No es con el precio, debería ser con la calidad, y los beneficiarios deberían acceder a esta información para poder elegir entre las distintas opciones con elementos de juicio.

Actualmente el pago de los servicios que realiza FONASA, se hace en función de las cápitas y el cumplimiento de metas prestacionales. Sería interesante incorporar además del pago por individuo y el cumplimiento de metas, el pago por cumplimiento de metas de calidad del servicio.

La ausencia de un sistema de evaluación de la calidad de las prestaciones, hace imposible medir los resultados en la mejora de los servicios prestados por ASSE, que han aumentado sus ingresos por afiliado.

El aumento del presupuesto global destinado a ASSE, al que se le suman los ingresos FONASA per cápita, no ha sido asociado a metas de desempeño, por lo que no se sabe a ciencia cierta la calidad de lo que se está financiando.

Queda planteado el desafío de buscar modelos de gestión que reproduzcan a nivel interno de cada prestador los diferentes intereses entre el asegurador y el prestador del servicio, como lo hacen las aseguradoras que negocian los precios de los servicios que contratan, de modo de lograr una gestión eficiente.

En síntesis, la reforma del SNIS llegó para quedarse, pues existe consenso en el sistema político sobre este aspecto.

El proceso de incorporación de beneficiarios, continúa ampliándose de acuerdo a lo planeado, y se debe continuar trabajando en la mejora del mismo.

Deberían asimismo realizarse evaluaciones no vinculadas a aspectos económicos y financieros, sino acerca del impacto en la calidad de las prestaciones y en la eficiencia de la gestión.

4.3 RESPECTO A LA REFORMA TRIBUTARIA

La reforma tributaria corrige parcialmente el sesgo regresivo del sistema tributario uruguayo preexistente, aunque los cambios sobre la distribución del ingreso fueron moderados (Amarante, Arim, Salas, 2010)

Respecto al nuevo impuesto IRPF, grava más a los salarios de quienes ganan más, y menos a los que ganan menos, pero en general no se lo reconoce como un impuesto a la renta, sino como un impuesto al salario. Este sistema admite limitadas deducciones. Si se tratase de un impuesto a la renta, deberían poderse deducir los costos necesarios para producir esa renta de trabajo.

La reforma aumentó principalmente la imposición directa a la renta personal -con tasas marginales crecientes-, redujo las tasas de IVA y los impuestos directos sobre las empresas, se uniformizó la contribución de los empleadores a la seguridad social por sectores de actividad y suprimió algunos impuestos.

En cuanto a la desigualdad, en el trabajo “Impacto de la Reforma Tributaria de 2007 sobre la pobreza y la desigualdad en Uruguay”, Llambí, Laens, Perera y Ferrando (CINVE)⁶⁷, concluyen que el coeficiente de Gini se reduce en 1 punto porcentual, debido principalmente al patrón progresivo del IRPF. Los hogares de los deciles más ricos son los claros “perdedores”, con una marcada disminución de su salario real, mientras que para los primeros deciles el resultado es moderado.

La reforma tributaria intentó corregir el sesgo regresivo del sistema tributario uruguayo, presentando un moderado efecto redistributivo (Amarante, Arim y Salas, 2010).

El debate generado por la reforma, es un claro indicador de que este tipo de medidas debe ser investigado y se debe seguir trabajando para lograr un régimen tributario óptimo.

4.4 RESULTADOS DEL IMPACTO CONJUNTO DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS

En el Informe: Pobreza, Indigencia y Desigualdad 2004-2008, elaborado por la Unidad de Evaluación Prospectiva de Políticas Públicas, en julio de 2009, se analizan los efectos de la aplicación conjunta de las distintas políticas emprendidas por el gobierno en el período 2005-2010.

Se presentan a continuación los resultados publicados por la OPP en lo relativo a:

⁶⁷ -CINVE-, Extraído de: Observatorio Económico de la Red del Mercosur. Octubre 2009. Disponible en Internet: <<http://www.oered.org>>

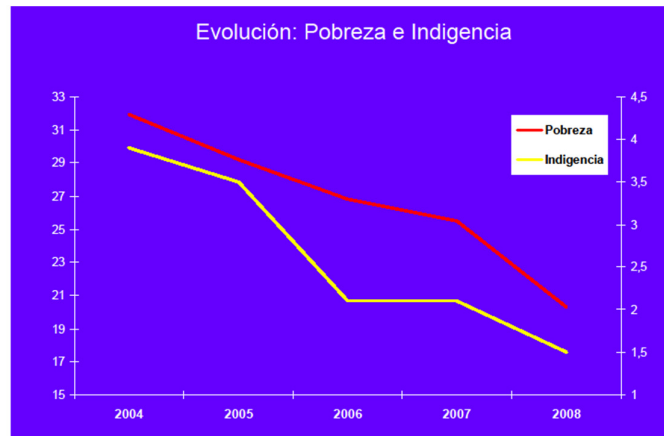


Ilustración 8: Evolución Pobreza e Indigencia⁶⁸.

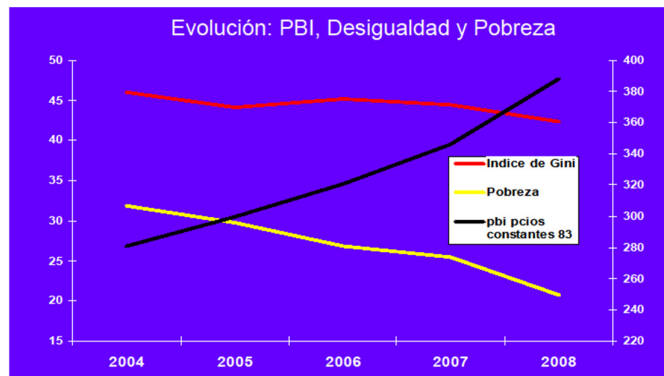


Ilustración 9: Evolución PBI, Desigualdad e Indigencia

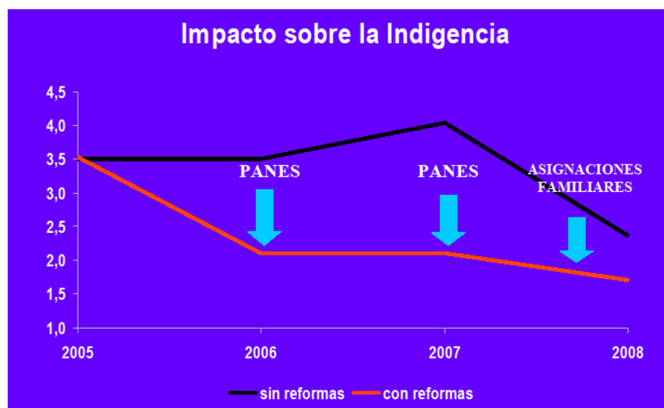


Ilustración 10: Impacto sobre la indigencia de las políticas

⁶⁸ Extraído del Informe: Pobreza, Indigencia y Desigualdad 2004-2008. Unidad de Evaluación Prospectiva de Políticas Públicas, Proyecto F2 - UNA ONU. Área Políticas Sociales. Julio 2009, disponible en internet: <http://www.slideshare.net/noticiasderionegro/evolucion-probreza-indigencia-y-desigualdad-en-uruguay-2004-2008>

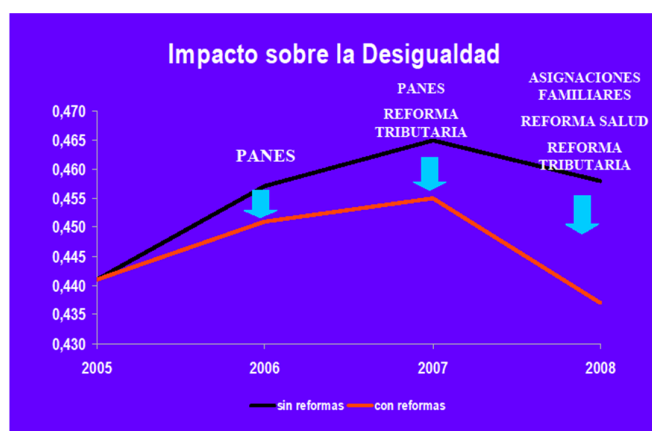


Ilustración 11: Impacto conjunto de las políticas sobre la desigualdad.

Este informe ha significado un gran avance en el análisis prospectivo de políticas públicas.

En los gráficos anteriores se consideran los resultados obtenidos luego de simular para cada año del período cual hubiese sido la situación de los hogares en cuanto a pobreza, indigencia y desigualdad.

En el análisis se consideran, en los respectivos años.

- 2006: ausencia del PANES.
- 2007: ausencia del PANES y de la Reforma Tributaria (segundo semestre)
- 2008: ausencia de la Reforma Tributaria, la Reforma del Sistema de Salud y el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares.

Los resultados señalan el impacto conjunto de todas las reformas.

De acuerdo a este análisis, se puede afirmar que las reformas implementadas por el gobierno del FA en el período 2005-2008 tuvieron un impacto positivo sobre la pobreza, la indigencia y la desigualdad, con un marcado efecto sobre la indigencia durante los años 2006 y 2007 al operar el PANES, y sobre la pobreza y la desigualdad en el año 2008 con la Reforma Tributaria, las Asignaciones Familiares y la Reforma del Sistema de Salud.

Ahora bien, las reformas consideradas no operan en la realidad de forma aislada, existen otro conjunto de factores que simultáneamente afectan las variables de interés (como el crecimiento económico, el funcionamiento del mercado de trabajo, inflación, otras políticas públicas, etc.), por lo cual los resultados obtenidos suponen asumir que todos estos factores permanecen constantes.

Asimismo existe otro tipo de limitaciones asociadas a la metodología y fuentes de información utilizadas, que impiden concluir fehacientemente acerca de la real incidencia de las políticas públicas implementadas en la reducción de la pobreza, la indigencia y desigualdad.

4.5 LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Si bien los avances respecto a los sistemas de información manifiestan distintos niveles de efectividad, el PEG-SEV aunque significó una contribución al proceso de mejora de la planificación estratégica del gobierno, cuando se analiza el uso de la herramienta en la definición de las metas y en el uso de la información, la debilidad del sistema queda manifiesta (Berreta, 2007).

El PEG-SEV, tuvo una incipiente utilización que permitió:

- Compromiso de gestión estableciendo un Sistema de Gestión de RRHH, con premios individuales por el logro de metas colectivas. (DGI-MEF).
- Mejora en la información estadística sobre el Gasto Público Social a través del SDG, ya que el sistema permite una mayor desagregación institucional que el SIIF, que hizo que se dispusiera de información detallada sobre el gasto público en políticas sociales.
- Premiar los ahorros de acuerdo a lo establecido en el Art. 36 de la Ley de Presupuesto 17.930.

Artículo 36.- Las unidades ejecutoras de los Incisos de la Administración Central que generen economías en la ejecución de los créditos asignados para gastos de funcionamiento, incluidos suministros, en las financiaciones Rentas Generales y Recursos con Afectación Especial, podrán disponer en el Ejercicio siguiente de hasta el 100% (cien por ciento) de las mismas para reforzar sus créditos de inversión, de acuerdo con lo que determine el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros.

A estos efectos y antes del 31 de marzo de cada Ejercicio, el jerarca del Inciso respectivo deberá justificar ante el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que las economías se obtuvieron habiendo dado cumplimiento a las metas estratégicas establecidas en los Lineamientos Estratégicos de Gobierno para ese programa.

El limitado uso del sistema, no desmerece su potencialidad. La inadecuada definición de las metas, así como la falla en la definición de indicadores de gestión, y el limitado uso de la información de los organismos y del propio Parlamento que es quien asigna y aprueba en última instancia los recursos, muestran a las claras la inadecuada planificación y gestión administrativa en este proceso de cambios.

Se trata del primer paso en un proceso de cambios que no fue correctamente planificado, quizá por la imposibilidad de formar en profundidad a quienes participaron de este proceso: los funcionarios del Estado y la sociedad civil toda.

Desde el funcionario que recoge la información (los datos), el especialista que la procesa en el organismo, y el legislador que debería utilizar la información resultante, no parecen haber sido formados respecto a la planificación estratégica y a la potencialidad del uso de la herramienta. Esta falta de alineación con los objetivos del gobierno hacen que los esfuerzos y la inversión realizadas, no hayan dado los resultados perseguidos, pues no han sido considerados aspectos vinculados con el comportamiento organizacional y particularmente con el cambio organizacional, desde una perspectiva administrativa.

Los principales inconvenientes manifiestos respecto al SEV son:

- El uso insuficiente para la toma de decisiones

- Escaso uso para difusión y rendición de cuentas
- Jerarquías poco involucradas
- Funcionarios poco informados

En entrevistas realizadas por el equipo que trabajó en el informe de Nora Berreta a los funcionarios de la DGI acerca del SEV, estos manifestaron que las causas principales de los problemas en el SEV en general son:

- La cultura nacional.
- La inexistencia de normas específicas.
- La falta de un sistema de incentivos para utilizar los resultados de la evaluación.
- Carencias en la formación de los funcionarios responsables.
- Falta de voluntad política.
- Carencias de los sistemas de información y de las estadísticas.
- Desconocimiento de las decisiones iniciales (objetivos, metas, políticas, planes).
- Problemas específicos en la medición y la evaluación (desempeño, resultados, costos).
- Dificultad para realizar ajustes en decisiones y rutinas (mejora, aprendizaje).

El desarrollo del sistema se ha basado en el financiamiento provisto por organismos internacionales, en particular del BID, informa Nora Berretta (2007), en los sucesivos programas de reforma/modernización del Estado. El equipo técnico responsable de la evaluación de la OPP, se encuentra limitado por una escasa asignación de recursos para lograr un cambio real.

En el Informe de Evaluación de la Administración Financiera del Uruguay realizado por técnicos del BM y el BID, se recomendaba proporcionar, a la Comisión de Finanzas y Presupuesto del Poder Legislativo, apoyo profesional y técnico que le permitiera proceder a un debate y opinar sobre la ejecución, el control y la evaluación del presupuesto. Los legisladores entrevistados confirmaron la percepción (Berretta, 2007).

Los parlamentarios señalaban que el problema es que ellos no cuentan con los equipos técnicos necesarios para poder recibir un informe resumido y sustancioso, (ni existe quien lo elabore y resuma, la información es demasiado abundante) falta infraestructura y soporte técnico.

Por ejemplo, la información elevada al parlamento en la Rendición de Cuentas 2006 contaba con 3.927 páginas, dados los plazos establecidos, los legisladores necesitarían leer 200 páginas por día en forma continua durante 20 días...

La Comisión de Presupuesto tiene dos secretarios que son administrativos, y los secretarios de staff que son políticos, no técnicos. En un total de 12.000 funcionarios debe haber en el entorno de seis contadores... (Berreta, 2007).

Como conclusión final, las fallas están a la vista, hay que priorizar el tema Evaluación y dotar al Estado de los recursos necesarios, si es que en realidad los objetivos perseguidos son los manifiestos, pues con las intenciones no es suficiente.

Para lograr un verdadero uso de las potencialidades de los sistemas de información evaluación y seguimiento existentes, y de los avances en la gestión alcanzados, es imprescindible la asignación correspondiente de recursos para la implementación de la Estrategia Nacional definida que permita lograr la institucionalización de la Visión, y esta se plasme en la elaboración y gestión del presupuesto.

Es primordial la definición de una Visión Nacional de Largo Plazo en un documento oficial. Esta elaboración debería lograrse como resultado de un proceso que cuente con la participación de la ciudadanía, representantes del gobierno y de todo el sistema político, y del ámbito empresarial, industrial, de los trabajadores, universidades, organizaciones de investigación, entre otras.

La definición de la Visión Nacional de Largo Plazo, debería plasmarse detallando la Estrategia Nacional además de metas e indicadores medibles.

4.6 LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

De la evaluación de los distintos procesos de participación social implementados en el período, se destacan el grado de involucramiento, la existencia de tensiones y conflictos (naturales en todo proceso de debate) y el aprendizaje o desarrollo de nuevas capacidades.

Tanto en los Consejos Sociales Departamentales (CSD) como en los Consejos de Salarios (CS), ámbitos en los cuales se proponen espacios de deliberación, debate y decisión, los resultados han sido exitosos. La toma de decisión es clave para los convocados a participar.

En las experiencias del Consejo Económico Nacional (CEN) y el Debate Educativo (DE), no se lograron consensos, ni existió espacio para la toma de decisiones.

	CSD	DE	CS	CEN
Existencia de antecedentes o memoria institucional	No	No	Sí	No
Consenso entre los actores involucrados con respecto a los objetivos a lograr	Sí	No	Sí	No
Grado de involucramiento de los actores	Alto	Alto	Alto	Bajo
Representatividad del espacio	Media	•	Alta	Alta
Tensiones o conflictos	Sí	Sí	Sí	Sí
Aprendizaje - capacidad nueva	Sí	Sí	Sí	Sí
Espacio de decisión	Sí	No	Sí	No

- En ningún pasaje del informe final redactado por la code se hace referencia a la representatividad del espacio, ya que la participación de los actores individuales fue tomada a título personal.

Ilustración 12: Cuadro comparativo sobre experiencias de instancias de participación.

Como se observa en la tabla, hubo consenso en los espacios de participación en que se habilitó la toma de decisiones.

4.7 RESPECTO A LOS RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO

De acuerdo al Informe Rubio (2009) uno de los pilares de la TDE en el período 2005-2010 fue la gestión de Recursos Humanos.

Con el objetivo de lograr una **Gestión Humana de excelencia**, el gobierno del Frente Amplio intentó lograr una resignificación de la carrera administrativa.

Para analizar los vínculos laborales con el Estado cabe destacar que los tipos laborales considerados (de acuerdo al *Informe sobre vínculos laborales con el Estado* publicado en el año 2010) son los siguientes:

Vínculo laboral con el Estado:	Es la relación jurídica existente entre una persona y la Administración al amparo de una norma legal expresa. La persona puede poseer o no la calidad de funcionario público, dependiendo del tipo de vínculo laboral que tenga con la Administración.	
Tipos de vínculos laborales presentados en este informe:	Naturaleza del vínculo	Tipo de Vínculo
	Funcionarios Públicos	Presupuestados Contratados permanentes Zafrales y Eventuales Otros
	No Funcionarios Públicos	Becarios Pasantes Arrendamientos de Obra Arrendamientos de Servicio Contratos a Término Otros
Funcionario Público:	Todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal.	
No Funcionario Público:	Aquel individuo que sin adquirir la calidad de funcionario desempeña tareas en una entidad estatal.	
Acumulación:	Situación jurídica que permite a un funcionario percibir más de una remuneración con cargo a fondos públicos. La acumulación procede en los casos legalmente admitidos, los cuales son recogidos por el TOFUP 2010: docentes que ejerzan la docencia directa o la investigación (Arts. 219 y 220), los médicos de salud pública e INAU (Art. 221), los odontólogos y químicos de salud pública (Art. 222), practicantes de salud pública y Facultad de Medicina (Art. 223), enfermeras universitarias de salud pública, personal médico y paramédico de salud militar y policial (Art. 224), y personal artístico y técnico del SODRE (Art. 226). Esto hace que la cantidad de vínculos laborales con calidad de Funcionario Público sea superior a la cantidad de personas que poseen dichos vínculos.	

Ilustración 13: Conceptos sobre vínculos laborales con el Estado.⁶⁹

Entre los años 2005 – 2010, una serie de eventos impactaron sobre la cantidad de vínculos laborales en el Estado, como la derogación de la prohibición del ingreso a la Administración Pública, establecida en la Ley de Presupuesto de 2005, que permitió, la regularización al inicio del periodo, de toda una serie de vínculos contractuales desvirtuados. Además, las leyes sobre retiros incentivados de los años 2005, 2006 y 2007, y por otra parte la reorganización del Estado, produjeron aumentos y

⁶⁹ Extraído del Informe sobre vínculos laborales con el Estado del año 2010 elaborado por la ONSC.
<<http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/informe%20de%20vnculos%20completo%20al%2030.06.10.pdf>>

disminuciones de personal como consecuencia de los cambios organizativos, por creación, supresión o modificación de organismos.

El Informe sobre Vínculos Laborales con el Estado, se elaboró en el marco del Proyecto de “Transformación de los Recursos Humanos del Estado”, como parte del proceso de fortalecimiento de los sistemas de información.

Como se puede apreciar en la tabla que sigue, el incremento en la cantidad de funcionarios públicos entre 2005-2009 es de un 7%, mientras que el aumento de la cantidad de funcionarios no públicos es de 24,7%.

Evolución de la cantidad de vínculos con el Estado en términos relativos

AÑO	CARGOS Y FUNCIONES PÚBLICAS	VÍNCULOS DE NO FUNCIONARIOS PÚBLICOS
1995	100,0	100,0
1996	97,5	103,4
1997	95,3	106,4
1998	94,6	104,7
1999	92,1	106,5
2000	90,7	106,7
2001	90,1	103,4
2002	89,7	110,7
2003	88,2	117,1
2004	87,9	137,9
2005	88,6	151,4
2006	90,4	113,6
2007	92,6	145,3
2008	93,0	146,6
2009	95,0	188,8

Ilustración 14: Variación de los Vínculos laborales con el Estado (1995-2009). Base: 1995=100⁷⁰

Evolución de la cantidad de vínculos con el Estado

GRUPO DE INCISOS	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
Poder Legislativo	1.515	1.506	1.483	1.469	1.360	1.307	1.264
Poder Ejecutivo	91.436	90.831	89.235	90.630	77.150	76.301	78.363
Organismos del Artículo 220	70.324	70.349	74.749	75.741	80.408	80.538	82.887
Organismos del Artículo 221	31.437	30.238	29.679	31.332	45.803	47.072	47.505
Gobiernos Departamentales	35.706	36.530	36.124	36.917	36.960	37.702	38.138
TOTAL	230.418	229.454	231.270	236.089	241.681	242.920	248.157

Ilustración 15: Evolución de los vínculos laborales con el Estado (2003-2009)⁷¹

Si bien el gobierno manifiesta que luego de analizar las cifras, el número total de vínculos con el estado no registra un crecimiento sustantivo, merece especial atención el hecho de que si bien la cantidad de funcionarios públicos en sentido estricto (considerando solamente los vínculos definidos como tales) no muestra un incremento importante (en el total del período 16.887 funcionarios más), no se podría concluir lo mismo si se incluyeran los vínculos de los considerados no funcionarios públicos, los

⁷⁰ Extraído del Informe sobre vínculos laborales con el Estado del año 2009 elaborado por la ONSC.
<http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/InformeVinculos__COMPLETO__20091231.pdf>

⁷¹ Idem figura 70.

vínculos con los empleados en las personas públicas no estatales, y empresas públicas, pues no son considerados en el informe en cuestión.

El personal contratado por las Personas Jurídicas de Derecho Público no Estatal, merece una especial atención, por su proliferación histórica, porque su personal no reviste la calidad de Funcionario Público y para ellos:

- No rige la no prohibición de doble empleo público (se puede integrar un cuadro estatal y otro paraestatal), tema vedado excepto para la docencia en el resto del Estado.
- No existe tope en las remuneraciones que se fijan para la Administración Central.
- La realidad jurídica excepcional y particular que detentan los funcionarios de estos organismos escapa al control del resto de la Administración
- No imperan las regulaciones y controles para confeccionar y aprobar sus presupuestos, que sí existen en el resto del Estado
- Detentan mayor libertad para contratar con terceros, entre otros aspectos.

Si bien Rubio manifiesta que fue una prioridad para el gobierno, ordenar y regularizar los vínculos de los RRHH con el Estado en forma transparente, que los nuevos ingresos fueron por concurso o sorteo, y abiertos a toda la población, en el Informe sobre nuevos vínculos (altas) y extinción de vínculos (bajas) con el Estado, datos del 1/1/2009 al 31/12/2009⁷² que se expone a modo de ejemplo, se puede apreciar que:

GRUPO DE INCISOS	Designación directa	Sorteo	Concurso méritos y antecedentes	Concurso oposición y méritos	Sorteo y concurso	Otros	TOTAL	Renovaciones
Poder Legislativo	1	0	0	0	32	0	33	0
Poder Ejecutivo	883	65	2.601	3.148	91	1.969	8.757	146
Organismos del Artículo 220	23	1	0	37	102	24	187	0
Organismos del Artículo 221	108	273	141	1.164	791	916	3.393	192
Gobiernos Departamentales	2.326	637	856	427	341	182	4.769	98
TOTAL	3.341	976	3.598	4.776	1.357	3.091	17.139	436

Nota: No se incluyen los datos de la Universidad de la República ya que no envió la información desglosada.

Ilustración 16: Informe sobre altas y bajas de vínculos con el Estado, (1/1/2009 al 31/12/2009)⁷³

De un total de 17.139 ingresos un 63% ingresaron por sorteo o concursos, mientras que casi un 20% ingresaron por designación directa.

Si bien el gobierno se propuso desarrollar un **Sistema de Gestión Humana (SGH)**, sistema informático que unificaría en una sola herramienta la totalidad de datos vinculados a los recursos humanos de la Administración Central, éste aún no se ha implementado.

Por otra parte hubo un reconocimiento del desajuste salarial existente en la administración pública; las remuneraciones eran (y siguen siendo) en algunos organismos más altas que en otros, los esfuerzos realizados en el periodo, que

⁷² Elaborado en cumplimiento al art. 42 de la Ley N°18.046 del 24/10/2006, que establece que “La Oficina Nacional del Servicio Civil deberá incluir anualmente en la Rendición de Cuentas o el Presupuesto según corresponda, el número de altas y bajas producidas en la plantilla de personal de los diferentes organismos estatales y la información de la totalidad de las contrataciones realizadas durante el año, discriminadas según el organismo contratante, el tipo de contrato, el mecanismo de selección utilizado y si se trata de renovaciones o nuevas contrataciones.

⁷³ Extraído del Informe Relevamiento de nuevos vínculos (altas) y extinción de vínculos (bajas) en los organismos del Estado (Art. 42 Ley 18.046) Información del 1/1/2009 al 31/12/2009.

< http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/observatorio/informe_altasbajas2009.pdf >

consistieron en una política salarial de recuperación otorgando aumentos diferenciales a los sectores más deprimidos y prioritarios (educación, salud, seguridad, funciones técnicas, organismos reestructurados y otros) no fueron suficientes.

Si se considera el discurso de “a igual trabajo, igual salario” a nivel de funcionarios públicos, este grado de justicia salarial continúa sin alcanzarse.

En línea con la Carta Iberoamericana de la función pública, el gobierno se planteó como objetivo la reprofesionalización de la Función Pública. En particular se destinaron recursos del Estado en el lanzamiento de la Maestría en Políticas de Gestión Pública, organizada mediante convenio entre la ONSC y la UDELAR en marzo de 2007.

Curiosamente en la segunda administración del FA, mediante el Art. 56 de la Ley Nº 18.719 de 27 de diciembre de 2010. Ley de Presupuesto 2010 – 2014, se interrumpe el sistema y se suprimen todas las vacantes de cargos y funciones del escalafón CO "Conducción" del Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO).

En materia de recursos humanos, más allá de todos los objetivos, planes, y normas emitidas, los cambios no pudieron efectivizarse, como se esperaba.

4.8 LA NECESIDAD DE UN CAMBIO AL INTERIOR DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Los resultados de decenas de años de intentos de reformar el Estado ponen en evidencia la necesidad de comprender y considerar cómo cambian las organizaciones.

El estudio del comportamiento organizacional en el Estado es imprescindible.

Las organizaciones y los comportamientos no pueden cambiarse por decreto. En particular las organizaciones públicas son entidades complejas que deben considerarse como una categoría especial de análisis.

El cambio institucional es clave, y para ello es necesario considerar la teoría del cambio organizacional⁷⁴. Sólo de esta forma se podrá fortalecer la capacidad institucional del Estado.

El cambio de paradigma administrativo que marcó el pasaje de la administración pública tradicional de cultura burocrática de la administración, a una cultura gerencial que determinó la evolución del administrador al gerente público, han mostrado ser insuficientes para lograr cambios institucionales reales en el Estado.

Una nueva burocracia, con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, en el cual los funcionarios se vuelvan más autónomos y responsables (empoderamiento de los funcionarios públicos) requiere capacitación, entrenamiento, e incentivos acordes a este nuevo escenario.

⁷⁴ Ver Anexo II

5 CONCLUSIONES, UNA TEORÍA PARA REFORMAR EL ESTADO

En el **capítulo dos** de esta Tesis, se plantearon las **definiciones** de Reforma Administrativa y Reforma del Estado y se analizaron las corrientes teóricas administrativas y su evolución, así como los conceptos teóricos contemporáneos utilizados en el campo de la Administración Pública.

En el **capítulo tres** se expuso la **Reforma del Estado uruguayo**, sus antecedentes históricos y en particular la Reforma del Estado emprendida por el primer gobierno del Frente Amplio en el período 2005-2010, objeto de estudio de este trabajo.

En el **capítulo cuatro** se realizó un **análisis crítico y de resultados** de las políticas públicas emprendidas.

Por último en este quinto capítulo se plantea un **análisis reflexivo** y una serie de conceptos y teorías hasta ahora ausentes que deberían ser considerados si se desea emprender una verdadera Reforma del Estado.

Reformar el Estado es un desafío para quienes deben vincular el diseño e implementación de políticas públicas con la información y el conocimiento que producen la academia y la investigación, y recoger estos conocimientos para tomar decisiones, sin caer en ilusiones y tecnicismos con un sentido de la eficiencia, alejado de valores e ideologías.

En la actualidad las políticas públicas están explícitamente signadas por valores e ideologías, y el carácter eminentemente político está presente en todo el proceso, de diseño e implementación.

Los ideales democráticos han puesto, en este último paradigma de la administración pública, al ciudadano como protagonista y destinatario de las reformas. En esta nueva concepción, el Estado debe ser capaz de responder ágil y efectivamente a las necesidades y demandas de todos los ciudadanos, y especialmente de los menos privilegiados.

En este sentido las transformaciones institucionales emprendidas por el gobierno en el período 2005-2010, ha conjugado valores de eficacia y eficiencia con los de participación ciudadana e inclusión.

Este proceso de construcción de un nuevo Estado, más democrático, demanda profesionales y saberes técnicos, pues el conocimiento es un componente esencial para la evolución y el desarrollo de los países.

Como futura egresada de esta casa de estudios la autora pretende, con el planteo que sigue a continuación, contribuir a perfeccionar el proceso de diseño, implantación y evaluación de las políticas públicas, o sea, colaborar con el proceso administrativo de Reformar el Estado.

El proceso de reforma acaecido durante el primer gobierno del gobierno del Frente Amplio, bajo la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez en el período 2005-2010, produjo cambios en las instituciones y sus relaciones, y hubo una revisión del papel y modo de relacionamiento entre Estado y sociedad, redefiniéndose las fronteras entre lo público y lo privado, en un proceso claramente político.

En cuanto al proceso de Reforma Administrativa se destacan en este período toda una serie de avances y mejoras sustanciales, que si bien eran necesarias, no fueron suficientes.

La reforma del Estado emprendida se realiza a la luz de la corriente gerencial contemporánea New Public Management y en el resurgimiento del Estado de Bienestar, que signó la extensión de las redes de protección social a los sectores más desfavorecidos.

5.1 LOS CAMBIOS NO SON SUFICIENTES, PROBLEMAS

A pesar de los cambios realizados en la Reforma del Estado implementada, existen una serie de problemas, que persisten a través de los años.

Es necesario identificar qué fuerzas se oponen a este cambio, con qué fuerzas se cuenta para trabajar en esta tarea, y con qué enfoque y alianzas se deberá abordar el tema.

La reforma del Estado, por otra parte, implica un cambio cultural de proporciones, no sólo en la sociedad, sino en la burocracia, que se ha instalado en personas y trámites, que deben transformar su vocación de servicio y transformar en eficiente, lo que hoy la gente percibe como el problema del estado.

5.1.1 COMPORTAMIENTO

Para ejemplificar algunos de los problemas comunes en el ambiente público se toma del análisis realizado en la Tesis sobre la Reforma del Estado en Argentina, y el papel de la cultura organizacional elaborada por Gustavo Blutman (2009). El autor identifica una serie de problemas de comportamiento comunes en el ambiente público, que bien pueden extrapolarse al caso del Estado uruguayo:

- El uso flexible y discrecional de los tiempos,
- uso privado de herramientas públicas, (papel, impresiones, fotocopias, teléfono, vehículos, etc.),
- Procedimientos ineficaces e ineficientes que se realizan sin cuestionamientos
- Sistemas de recompensas y castigos no escritos pero formalmente instaurados como el cobro de horas extra, el no descuento del saldo de licencia de los días tomados, ni las ausencias, y otras flexibilidades o favoritismos

- Evaluaciones de desempeño que no reflejan realmente el trabajo realizado
- La antigüedad en el empleo que en lugar de ser utilizada, revalorizada y aprovechada para mejorar la productividad, en ocasiones termina siendo un obstáculo
- Aspectos menos relevantes, como el estético, la vestimenta, la presencia, la organización del escritorio, la atención al público, que construyen una imagen organizacional desprolija
- La realización de reuniones en horario de trabajo, que podrían realizarse fuera de él, pues suspenden la actividad en detrimento del servicio
- La utilización de licencias médicas en forma recurrente e indiscriminada
- Inconsistencia entre el cargo detentado y la tarea realizada
- Irracionalidad en la distribución de los recursos humanos y materiales, que determinan ineficiencia en su uso y aprovechamiento
- Formas de trabajo que no promueven el espíritu creativo, innovador y participativo.
- Subutilización de las herramientas tecnológicas informáticas y de comunicación disponibles
- Falta de formación e información que permita realizar correctamente las tareas.
- Monopolio de información en personas, que pasan a ser insustituibles, lo que genera una ineficiencia en el cumplimiento de las tareas y funciones, por la interdependencia.
- Entre otras.

Se ha avanzado ciertamente en las formas de ingreso y reclutamiento que se realizan mediante el método formal de concurso abierto y público, en general en el Estado.

Asimismo deben ser consideradas, al analizar la cultura organizacional formal e informal de las organizaciones públicas, y a los personajes de la red cultural que influyen en la forma de hacer las cosas en el Estado.

5.1.2 CONTROLES

El Cr. Alberto Sayagués en octubre de 2006, en su ponencia “Perspectivas de una reforma posible que fortalezca las funciones del Tribunal de Cuentas” analizaba y planteaba las características deseables del tribunal de cuentas para el siglo XXI en el Uruguay.

Al respecto planteaba que a pesar de los cometidos establecidos en el marco normativo uruguayo para el Tribunal de Cuentas (TC), de vigilancia de los presupuestos y gastos, control de gestión en la Hacienda Pública, así como su función asesora en la elaboración de los presupuestos, registros contables y rendiciones de cuentas, en los hechos la actividad se veía limitada al control y conformidad sobre los registros contables de los organismos públicos.

Sayagués plantea que un país con un gasto público equivalente a un tercio de su Producto Bruto Interno, con compras estatales en el entorno de un 7% del PBI, y con una larga data de despilfarros de recursos seguramente necesita muy buenos controles externos para contribuir a asegurar una adecuada administración de los recursos que salen del bolsillo del contribuyente.

El TC, realiza un control de legalidad, en su rol de interventor del gasto, y si bien los ordenadores del gasto (los Jerarcas de las Administraciones) respetan al TC e intentan cumplir correctamente con el proceso del gasto, los controles que realiza el TC son insuficientes. Asimismo plantea Sayagués que estadísticamente la mayoría de las observaciones que realiza se refieren a formalidades de escasa importancia.

Sayagués concluye en la necesidad de menos controles formales y más controles materiales, concentrándose en lo material de la gestión, y de extender los controles a las entidades privadas que sean mayoritariamente de organismos públicos o que dependan de fondos públicos, sin duplicar el trabajo con auditorías privadas externas.

Sugiere que la falta de consecuencias políticas de las observaciones del TC, responden a dos causas, al desarrollo político de las instituciones, y a la falta de diferenciación entre dictámenes importantes y dictámenes rutinarios.

Plantea que el trabajo del TC, debería convertirse en verdadera herramienta de control, y para ello deberían producir efectos las correcciones, y/o sanciones que se puedan aplicar ante desvíos, lo que depende de la decisión política de los gobernantes y con ella nos beneficiaríamos todos los habitantes del Uruguay con una Administración pública más eficiente y transparente.

Los mismos comentarios pueden realizarse respecto al rol Auditor que cumple la Auditoría Interna de la Nación.

5.2 ¿QUÉ TEORÍAS DEBERÍAN CONSIDERARSE PARA REFORMAR EL ESTADO?

Cada equipo político que asume el gobierno de un país, se plantea como hacer para conducir una estructura burocrática heredada, para poner en práctica su proyecto y sus políticas públicas.

La desconfianza sobre la lealtad de los funcionarios de carrera para ejecutar las políticas, y los prejuicios sobre la capacidad y voluntad de trabajo del personal del Estado, llevan a los nóveles gobernantes a ambicionar cambios profundos en el Estado.

Más adelante las expectativas diluidas conllevan al cuestionamiento sobre las causas del fracaso.

¿Qué es lo que permanece invariable en el Estado y qué es lo que se puede y debe cambiar? ¿Dónde reside el poder para ejecutar políticas públicas?, son interrogantes que plantea Mabel Thwaites Rey, en su trabajo acerca de la dicotomía clásica entre política y administración (2001).

La teoría y la práctica han demostrado que hacer “borrón y cuenta nueva” en el Estado es una ilusión imposible.

Para comenzar a pensar en que teoría debería adoptarse como marco para emprender una decisiva reforma del Estado es necesaria una instancia de reflexión y acción, que se

funde en el conocimiento profundo de cada organización del sector público y su contexto (Gerpe, 2010).

Como plantea Juan Castillo (2006) evaluando las acciones de los primeros tiempos del gobierno de Vázquez, los cambios en las instituciones deben comenzar desde adentro, partiendo de un reconocimiento del funcionario público no profesional, (de la clase obrera), convocándolos para trabajar para transformar y reformar el Estado.

Y sin duda todo proyecto reformista debe comenzar con un diagnóstico y un proceso de conocimiento al interior de las organizaciones sobre las que se desea influir.

El proceso anterior debe partirse de la base de que en la administración pública hay instituciones que son “movidas” por funcionarios que conforman la burocracia.

Dentro del proceso de Reforma del Estado cobra especial trascendencia el proceso de Reforma Administrativa (RA) y dentro de ésta la fundamental transformación de actitudes, valores, patrones de comportamiento, emociones, sentimientos e intereses de los funcionarios.

5.2.1 COMO LOGRAR CAMBIOS REALES E IRREVERSIBLES

Oscar Oszlak plantea la necesidad de emprender un proceso de cambio irreversible en el Estado, y hace referencia en este sentido, a la condición de “quemar las naves⁷⁵” para lograr esos cambios necesarios y cruciales que no den lugar a volver atrás, y obliguen a funcionar bajo las nuevas condiciones impuestas por una decisión irreversible.

Si bien se ha emprendido en el Uruguay en el período 2005-2010 un proceso de fortalecimiento institucional del Estado, en respuesta a la realidad político, económica y social, y otros procesos que han integrado los objetivos centrales de programas de reforma, que integran el “decálogo” que los gobiernos deben observar para cumplir con las condicionalidades impuestas por los organismos financieros internacionales, se podrían aplicar para el uso de esta metáfora. La Reforma del Estado de Vázquez no es ajena a esta casualidad.

La administración eficaz y eficiente del Estado es alcanzable, se debe trabajar seriamente en ella.

La Reforma Administrativa del Estado

- debe considerar un paquete de técnicas administrativas, y de medidas enfocadas a incrementar la eficiencia. Este proceso de vital importancia, es inminentemente político, pues incursionar en este campo termina influyendo en

⁷⁵ La expresión refiere a la orden dada por Hernán Cortez, de quemar los barcos (que permitirían regresar a España a los conquistadores), cuando decidió marchar sobre México para extender los dominios españoles y algunos de sus hombres se opusieron al riesgoso proyecto. La decisión de Cortéz, convertiría la historia en metáfora de los actos irreversibles. Aunque cuando mandó quemar los barcos que permitirían volver a casa a sus hombres.

el balance de poder entre diversos actores (empleados públicos, Ministros, legisladores, y todo tipo de jerarcas de la administración).

- debe enfrentarse como un proceso de cambios permanentes, no sólo de un acto o modificación legal.
- Debe buscar la racionalidad, enfocada en la mejora concreta de objetivos.
- no debe buscar la eficiencia por si misma sino un cambio significativo en la burocracia estatal
- es un proceso que debe encararse desde una perspectiva multidisciplinaria en la que participen toda una serie de especialistas en ciencias sociales
- debe incidir en principio en los sectores estratégicos del gobierno y comenzar un proceso de cambios graduales y selectivos

La Reforma del Estado debe comenzar con un diagnóstico, que permita establecer el punto de partida, y aporte objetividad, transparencia, e imparcialidad al proceso. La estrategia definida para la RE debe inspirarse en una Visión de estado previamente definida. La transformación del Estado es posible, a través de la búsqueda de una visión común y valores compartidos que determinen el rumbo de la reforma hacia el Estado que el país necesita.

Cuando el diagnóstico es participativo, los reformadores (o agentes de cambio) y los reformados (objeto de cambio) contribuyen sinérgicamente para lograr la transformación definida.

Este es el gran deber de las reformas del estado emprendidas.

No es posible Reformar el Estado sin lograr una Reforma de la Administración Pública. Es necesario reformar al Estado como organización, y para ello es imprescindible considerar a los funcionarios que en su conjunto conforman la burocracia. La burocracia que existe y vive cumpliendo su rol administrativo de los recursos del Estado, que funciona impulsada por valores, conductas, emociones, intereses.

Reformar la burocracia uruguaya implica emprender un proceso de reforma administrativa de transformación de conductas, funciones, sistemas, procedimientos y estructuras, de modo de fortalecer la capacidad de ejecución de las políticas públicas planeadas por el gobierno en pos del desarrollo.

Además de la reforma en las instituciones, estructuras administrativas, procedimientos y procesos decisionales y relaciones con la ciudadanía, es fundamental trabajar en la estructura y gestión de los recursos humanos o servicio civil

Como planteaba el Dr. Daniel Ferrere, entrevistado por Sonia Breccia, en el Estado uruguayo no existe una cultura de respetar al ciudadano por parte de la burocracia estatal, al punto de que no existen mediciones de opinión de los servicios recibidos, y no es admisible aumentar el gasto, o emprender procesos de cambio sino se logran mejoras, y para ello es necesaria la evaluación.

Respecto a los funcionarios públicos afirmaba que la evaluación es necesaria para gerenciar, y que se debía promover un régimen de estímulos y castigos, lo que no debía confundirse con persecución.



La necesidad de introducir en los procesos de Reforma del Estado y Reformas administrativas, el análisis de la cultura organizacional y el cambio organizacional, implica la consideración de toda una serie de ciencias del comportamiento como la Psicología, Sociología, Psicología Social, Antropología, y Ciencia Política, que integran la disciplina de estudio del **Comportamiento Organizacional (CO)**, la que dedica un capítulo especial al fenómeno de Cambio Organizacional⁷⁶.

5.2.2 UN EJEMPLO DE CAMBIO REVERSIBLE

Siguiendo a Oszlak, se cita el siguiente ejemplo. En una Reforma en el campo de la carrera administrativa se establece el concurso como única vía posible de ingreso o promoción en el sector público. La institución del concurso se aprueba por ley, para otorgarle legitimidad y efecto compulsivo.

La misma ley dispone que anualmente se evalúe el desempeño (mediante mecanismos transparentes y objetivos) de todos los funcionarios y en función de éste se adoptará un nuevo sistema de incentivos salariales, y no salariales, pues se considerarían las calificaciones para futuros y posibles ascensos.

En este escenario se crea una nueva figura Estatal y se designa el nombramiento de una persona de confianza como titular de un cargo jerárquico en esta nueva organización. Se debe suponer plantea Oszlak que esta nueva unidad organizativa no estaba contemplada en la norma anterior, pues la designación se hizo sin concurso. Se alegarán de urgencia y necesidad, pero se habrá desvirtuado el mecanismo impuesto previamente, pues la nueva estructura no fue objeto de una aprobación técnica previa del cargo, y que todo ingreso al Estado debería realizarse bajo la forma del concurso.

⁷⁶ Ver anexo II.

- La tendencia natural de la Administración Pública a la cariocinesis estructural, que determina la deformidad del organigrama estatal, que en algún momento determinaría la necesidad de reestructuración.
- El ingreso de personal sin concurso llevaría a un congelamiento de las vacantes.
- La falta de evaluación de desempeño igualaría al personal en cuanto al salario, desmotivando a los funcionarios que renunciarían a asumir mayores responsabilidades, dada las mínimas diferencias salariales.
- La pirámide salarial se transformaría en una figura irregular, y las pautas culturales tradicionales dominantes se opondrían a los dictados de mejores prácticas de gestión pública.

El ejemplo anterior se plantea para ilustrar como no es suficiente un instrumento jurídico para producir un cambio.

5.2.3 REFORMAS NECESARIAS

Si bien las normas son necesarias para dar sustento jurídico y formalidad a las Reformas del Estado, lo más importante para lograr cambios duraderos no es el marco normativo, sino el componente cultural de los cambios.

Entre las reformas que apuntan a mejorar el aparato estatal se desatacan:

- La reforma de la estructura y organización estatal
- El rediseño de los sistemas de personal del Estado
- Los programas de desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos
- **La implantación de sistemas de carrera funcional basados en méritos**
- **La capacitación y desarrollo permanente del personal**
- **El mejoramiento de los sistemas de información, tecnologías informáticas y de comunicaciones.**

Se analizarán especialmente las tres últimas

LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE CARRERA FUNCIONAL BASADOS EN MÉRITOS

Los intentos por conformar un cuerpo de profesionales de carrera, se ha limitado a los asesores y gerentes públicos, en línea con el paradigma del New Public Management.

La contratación de profesionales, no garantiza una genuina selección meritocrática, la designación justificada por la necesidad de personal de confianza, puede provocar en una estructura de personal desmotivado por el atraso salarial y la falta de confianza en sus capacidades.

En este sentido el SIRO, si bien logró avances en otros temas vinculados a los RRHH, se destacó por la creación de los cargos de Alta Conducción. Nuevo escalafón, para la alta burocracia, con cargos alcanzados mediante concurso y con evaluaciones de desempeño

claves en la renovación de compensaciones (en unidades de planificación, evaluación y monitoreo). La capacitación de estos funcionarios se realizó mediante Maestría dictada en la ONSC, abierta sólo a funcionarios públicos que ocuparan cargos jerárquicos, con costo a cargo del Estado. Curiosamente la demanda de estos cursos no fue la esperada.

LA CAPACITACIÓN Y DESARROLLO PERMANENTE DEL PERSONAL

Oszlak plantea que en todas estas iniciativas se hace referencia a elementos esenciales de cambio que refieren a una transformación de la cultura y a las tecnologías de gestión predominantes en el sector público, y que el relativo fracaso de estas reformas parecería explicarse genéricamente por las contradicciones que en los hechos enfrentan a la **legitimidad de los valores** en que se basan: como el mérito, la capacidad, responsabilidad, equidad y transparencia, y la legitimidad de los intereses que esas medidas afectan privilegios y discrecionalidades. El empleo público sigue abierto al pago de favores y lealtades partidarias, la evaluación del desempeño si se realiza intenta minimizar el conflicto, sin un criterio técnico que lo avale en el Estado uruguayo, las inequidades salariales y tratamientos dispares para situaciones similares sigue vigente.

La implantación de un sistema de carrera administrativa profesionalizada es uno de los retos, que seguramente encontrará las máximas dificultades de implantación.

Es en esta área, en la cual el quemar las naves y renunciar a toda marcha atrás es condición indispensable para lograr cambios irreversibles.

La capacitación y desarrollo del personal, la estructura y composición de los salarios es un debe de las reformas uruguayas, y es un elemento clave si se analiza los factores clave del cambio.

Es necesario un Estado capaz de reconocer la necesidad y el volumen de la demanda de formación, su distribución y prioridad, de modo de poner en marcha programas de formación con alcance nacional, orientados a capacitar capacitadores, de especializar y fortalecer nuevas áreas de gestión, de evaluar seria y objetiva y permanentemente el resultado de la capacitación efectivamente realizada, fijar estándares de calidad, editar y difundir material de apoyo a la docencia y otros instrumentos indispensables para elevar la cantidad y calidad de la formación.

Los sistemas de capacitación y desarrollo permanente del personal, y el mejoramiento de los sistemas de información y tecnologías de la información, son particularmente importantes en el desarrollo de los recursos humanos.

Es esencial para la implantación de un servicio civil profesional, y para el fortalecimiento y dignificación de la carrera administrativa la previsión de un plan de fortalecimiento de la capacidad técnica, competencias y destrezas del personal, que le permitan desarrollar su potencial para ocupar posiciones de creciente responsabilidad.

Evidentemente debe existir voluntad política de establecer y mantener una carrera o régimen de recursos humanos que promueva e incentive la formación como actividad permanente.

Como plantea Thwaites (2001), se debe apuntar a que se aúnen las capacidades técnicas con la compenetración política en un proyecto que suponga la participación plena de las mayorías populares, para movilizar la enorme cantidad de energía requerida para producir cambios significativos en el sector público, y para ello es necesario más que la aplicación de un recetario novedoso y manuales de buenas prácticas de gestión, tener objetivos claros, metas concretas y firmeza en las decisión política de lograrlos.

La capacidad de conducción y liderazgo son fundamentales para lograr la motivación imprescindible hacia el cambio y el compromiso con el trabajo diario de los funcionarios públicos.

Esto es un nuevo tipo de articulación entre el saber técnico profesional y la vocación política, representativa de la voluntad popular, para lograr la administración pública que la sociedad requiere.

Para lograr cambios irreversibles en el Estado, se requiere una firme voluntad política firme, convencida, convincente, capaz de movilizar al plantel estatal en un proceso de cambio que los tenga como protagonistas principales, y quemando las naves para que volver atrás no sea posible.

EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN, TECNOLOGÍAS INFORMÁTICAS Y DE COMUNICACIONES.

Las nuevas tecnologías y la implantación de sistemas de información han provocado grandes cambios en la Administración Pública, contribuyendo notoriamente a mejorar los sistemas de gestión.

Ahora bien, el uso potencial de estas herramientas informáticas, se encuentra infrutilizado, pues no han logrado implementarse sistemas integrados de información, aunque si se utilizan en sistemas vinculados a los recursos humanos, contabilidad y gestión. Asimismo las herramientas tecnológicas utilizadas difieren entre organismos.

Para que el funcionario adopte la tecnología como pauta o procedimiento habitual en el desempeño diario, debería, ingresar por concurso recibir periódicamente oportunidades de capacitación, estar preparado para que su trabajo sea juzgado de acuerdo a resultados, ascender en función de méritos, atender al ciudadano con dedicación simplificando procedimientos y facilitando las gestiones al usuario, de modo responsable transparente y colaborativo.

Para que esto sea posible son necesarios políticos y funcionarios colaboradores de este proceso de cambio que estén comprometidos y dispuestos a quemar las naves, si se pretende erradicar de la administración pública todos los resabios de una cultura inoperante e incongruente con los objetivos y valores del Estado post-burocrático.

En este emprendimiento y para lograr el éxito final, serán claves la convicción y empeño puesto en la tarea, así como el respaldo, apoyo y compromiso político de los políticos en el gobierno y futuros gobernantes, para darle continuidad y consistencia al proceso.

La responsabilidad principal para que esto se logre es de los líderes políticos, y de los jefes y mandos medios de las organizaciones públicas que con compromiso y con el ejemplo pueden contribuir al éxito, o determinar el fracaso del emprendimiento.

LA CULTURA ORGANIZACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Cada cultura organizacional tiene su propia visión sobre cómo deben comportarse los funcionarios públicos. El nepotismo, el ausentismo, el bajo rendimiento, son prácticas difundidas en el ambiente.

La cultura organizacional opera como mecanismo homogeneizador, y diferenciador entre culturas.

Las reformas emprendidas no han sido implementadas sobre la base de esta característica distintiva de cada organización sino partiendo de una concepción universalista.

Este es el aspecto clave a considerar, para influir efectivamente en las culturas y para lograr cambios irreversibles los cambios deben partir desde adentro.

5.3 REFLEXIONES FINALES SOBRE LA REFORMA DEL PRIMER GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO.

La Reforma del Estado planteada por el primer gobierno progresista que comenzó en el 2005, anunciada como la madre de todas las reformas, sólo quedó en titulares, entre otros motivos porque no fue suficiente un período de gobierno para lograr grandes cambios.

Sin duda la organización del estado uruguayo ha cambiado durante el proceso de reforma ocurrido en el período 2005-2010. La transformación del aparato estatal era un prerequisite para el proyecto político del nuevo gobierno.

Se ha alcanzado un mejor Estado, más avanzado tecnológicamente y culturalmente, y se han fortalecido instituciones y programas que han promovido nuevos equilibrios en los planos de redistribución del ingreso y poder social.

Se han promovido especialmente mecanismos de participación ciudadana, en este nuevo estado concebido como complemento indispensable de una transformación en el plano de la organización social y económica. Se trata de un profundo replanteo del rol y la agenda del Estado, así como de sus relaciones con la sociedad civil.

Si se revisan los grandes lineamientos programáticos plasmados en la propuesta de gobierno del Frente Amplio contenidos en el documento La Transición Responsable del Encuentro Progresista, y otros documentos, y se realiza un punteo de promesas y realizaciones, se puede afirmar que los compromisos asumidos fueron encarados seriamente y que el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos es muy alto.

Ahora bien, dentro de la agenda estatal, y del conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a distintos sectores de la sociedad, se encuentran los problemas del Estado.

Cuando el gobierno de Vázquez asumió el gobierno, promovió fuertemente la idea de una toma de posición política respecto al asunto de la inequidad salarial en el Estado. El impulso que planteaba igual remuneración por igual tarea, se mantuvo en el plano de las buenas intenciones. El reclamo de siempre, igual salario a igual función, dentro de los organismos estatales, parece más una utopía uruguaya, que lo que debería significar como máxima expresión de igualdad y justicia dentro del Estado.

La llegada al gobierno del Frente Amplio significó el inicio de una nueva etapa, de avance y desarrollo democrático y de justicia social.

Con la meta de alcanzar el desarrollo, el gobierno ha realizado esfuerzos y avances para redistribuir la riqueza, con equidad.

Sin embargo en el Estado las injusticias siguen afectando a sus trabajadores. Cuando hablamos de los funcionarios públicos, del trabajador del Estado este principio democrático de a igual tarea igual salario continúa sin aplicarse.

Hay que avanzar en este sentido para atender los reclamos de los sindicatos, de los funcionarios, y para trabajar para lograr un mejor estado, más profesional, digno, empoderado, y comprometido como servidor público.

En el documento La Transición Responsable del Encuentro Progresista - Frente Amplio, Nueva Mayoría, se plantea que la seguridad y confianza, elementos indispensables para lograr el desarrollo y el cambios e logran con reglas claras y transparentes para todos, y con políticos, profesionales y técnicos idóneos y previsibles en la ejecución de sus responsabilidades.

En esta afirmación no se menciona, al funcionario público, que es el responsable de poner en práctica en última instancia las decisiones políticas de los gobernantes, los profesionales y los técnicos.

El Uruguay democrático la mejora de la gestión pública su renovación y modernización, no sólo es una responsabilidad técnica y profesional, además de una cuestión funcional, es una cuestión moral.

El proyecto de Uruguay productivo e innovador que propone el proyecto de gobierno, suponía la optimización del capital social del país.

En el ambiente educativo para mejorar la educación se requiere un buen nivel de docentes, por lo que se plantea la iniciativa de trabajar en pos de la resignificación de la

función docente en términos de capacitación, formación permanente, carrera funcional y remuneraciones.

La necesidad de profesionalizar y dignificar la función pública es parte del proceso de optimización del capital social.

Dignificar la función pública, no sólo en el aspecto salarial, sino en los mecanismos de ingreso y carrera funcional, su capacitación permanente, y crear competencias que le permitan mejorar la calidad de su trabajo y su relacionamiento con los ciudadanos.

Así como se promueve la participación ciudadana en la gestión, se debería promover la iniciativa del funcionario público, también ciudadano y profesional de la burocracia pública.

Del mismo modo en que se desea sustituir el concepto de usuario, contribuyente o cliente de los servicios públicos y asumir el de ciudadanía generando al mismo tiempo canales de participación ciudadana en decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, se plantea la necesidad de sustituir el concepto de funcionario público ineficiente y burócrata por el de un profesional del estado o servidor público

Es tiempo de que se comiencen a considerar algunos temas que han permanecido en segundo plano y que son elementos clave para lograr verdaderos cambios en el Estado.

Como plantea Oscar Oszlak en Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? La auténtica “**reforma hacia adentro**” del aparato estatal se encuentra pendiente. La reestructura fundamental de las organizaciones burocráticas, la superación de la deformidad del Estado, la profesionalización del sector público, la desburocratización de procesos, normas y procedimientos, la capacitación sistemática del personal, la incorporación de tecnologías informáticas y de comunicaciones que aumenten la eficiencia en la gestión, e incluso logren la transformación de la cultura organizacional vigente en el Estado, han logrado sólo pequeños avances.

Estas son las grandes cuestiones que deben considerarse en la agenda de los siguientes reformadores del Estado, y requerirán una gran dosis de creatividad, innovación, recursos y voluntad política para encararlas.

Porque el empowerment de la sociedad civil que se promueven deberían incluir también a los funcionarios públicos.

En este proceso de fortalecimiento cultural del estado, realizado para ganar capacidad institucional, legitimidad y una dignificación del empleo público y del Estado.

Es necesario para fortalecer la capacidad institucional del estado no sólo su rediseño, (aunque el mejor diseño facilita la distribución de competencias y responsabilidades, un mejor control y una relación más estrecha entre perfiles ocupacionales y dotaciones). El rediseño del Estado se vuelve necesario en el proceso de relegitimación social y política del Estado, para la nueva distribución de las responsabilidades sociales, y en particular en la función de administrar el Estado, que exige la capacidad de orientar, dirigir, coordinar, controlar y sancionar.

Legitimar el poder del Estado, quemar las naves, procurar fortalecer la capacidad estatal, la gobernabilidad y la gobernanza, la transición del elector al ciudadano y todos los esfuerzos por cambiar el status del gobierno y el escenario institucional diferente implica atender el reclamo de los uruguayos que financian al estado. Mejorar la capacidad estatal, mejorar la atención, la calidad de sus recursos, su eficiencia. Implica fortalecer el capital humano estatal, empoderando a los funcionarios, elevando sus capacidades, midiendo los ingresos y necesidades de personal, flexibilizando las relaciones laborales, para lograr un Estado inteligente, reinventado, digno, y capaz.

La reestructura administrativa del Estado debe tomar la orientación declarada, en un proceso de adopción e implementación de una política pública especial que es responsabilidad del sistema político todo, pues no sólo se trata de una cuestión de eficiencia organizacional.

Definir de qué forma se va a gestionar al personal, no se resume a la simple decisión entre optar por el fortalecimiento de la carrera meritocrática o abandonar estos principios frente a las propuestas del New Public Management.

Este último paradigma administrativo es para quien suscribe insuficiente para lograr verdaderas reformas en el Estado, no se trata de una opción.

El sistema de méritos nace para procurar seguridad jurídica y confianza social en el aparato estatal, no para lograr eficacia y eficiencia en la provisión de los bienes públicos.

El NPM aporta mecanismos hacia una gestión por resultados, basados en el compromiso de los profesionales y técnicos, que ocupan cargos jerárquicos en el Estado, aspecto sin duda sustantivo.

Ahora bien, con ello no es suficiente. Es necesario replantearse la necesidad de construir una carrera administrativa jerarquizada y profesionalizada desde las bases de la pirámide funcional.

Interesa señalar especialmente que no existe una única vía o teoría, sino que se trata de opciones entre alternativas complejas, con consecuencias que afectarán no sólo a la eficiencia organizacional, sino a la cuestión que recursos para que Estado, y que eficiencia para que fines.

*“Nada más difícil de emprender ni más peligroso de conducir que tomar la iniciativa en la introducción de un nuevo orden de cosas, porque la innovación tropieza con la hostilidad de todos aquellos a quienes les sonrió la situación anterior y sólo encuentra tibios defensores en quienes esperan beneficios de la nueva”
– Nicolás Maquiavelo*

BIBLIOGRAFÍA

- AMARANTE, Verónica & VIGORITO Andrea. 2006. Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 - 2006. UNFPA-UNDP-INE. [online] [citado 2 de enero de 2012]. Disponible en Internet:
<<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20final%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf>>
- ABDALA, Marcelo & CASTILLO, Juan. 2006. Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; PIT-CNT Instituto Cuesta Duarte: Buenos Aires. Julio 2006. [online] [citado 2 de enero de 2012]. Disponible en Internet:
<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/elias/ppuruguay.pdf>>
- APAZA, Carmen. 2011. ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE PROCESOS DE REFORMA DE ESTRUCTURAS PÚBLICAS EN PAÍSES SELECCIONADOS. OEA. [online] [citado 20 de enero de 2012]. Disponible en Internet:
<<http://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/estudiocomparativo2011.pdf>>
- ARIM, Rodrigo, et. al. 2008. El impacto conjunto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. OPP. [online] [citado 2 de enero de 2012]. Disponible en Internet:
<<http://www2.opp.gub.uy/documentos/publicaciones/TransformacionDemocraticadelEstado.pdf>>
- AROCENA, Rodrigo & CAETANO, Gerardo. 2011. LA AVENTURA URUGUAYA. Tomos I, II y III. Montevideo: Ed. Sudamericana Uruguaya SA
- BARRÁN, José & NAHUM, Benjamín. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico; Tomo I El Uruguay del Novecientos (1979) y Tomo III: El nacimiento del Batllismo. (1982) Montevideo: EBO
- BERGARA, Mario; PEREYRA, Andrés. 2005. El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos. Montevideo: DECON-UdelaR
- BERRETA, Nora. 2007. Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. El caso Uruguay. BM-CLAD. [online] [citado 14 de abril de 2011]. Disponible en Internet:
<http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/uruguay.pdf>
- BLUTMAN, Gustavo. 2009. La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: el papel de la Cultura Organizacional.). Tesis de Doctorado en Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires [online] [citado 15 de enero de 2012]. Disponible en Internet:
WWW.ECON.UBA.AR/WWW/SERVICIOS/BIBLIOTECA/.../BD/TESIS.../BLUTMAN.PDF
- DE ARMAS, Gustavo, LUZURIAGA, Andrea, MACHADO, Florencia. 2009. Cuestiones de agenda. Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias. Instituto de Ciencias Políticas - Fundación Friedrich Ebert. [citado 12 de noviembre de 2011]. Disponible en Internet:
<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/06886.pdf>>

- ECHEBARRÍA, Koldo. 2001. Instituciones, Reforma del Estado y Desarrollo: de la teoría a la práctica. [online] [citado 24 de octubre de 2010]. Disponible en Internet: <<http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/6-ECHEVARRIA2001.pdf>>
- ECHEBARRÍA, Koldo. 2000. Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. BID. [online] [citado 20 de octubre de 2010]. Disponible en Internet: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038545.pdf>>
- CAETANO, Gerardo & RILLA, José. 1994. Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Siglo XXI. CLAEH. Uruguay. Ed. Fin de Siglo.
- CASSINELLI, Horacio. 2002. Derecho Público. FCU.
- GARCE, Adolfo & YAFFÉ, Jaime. 2005. La era Progresista. Uruguay. Ed. Fin de Siglo.
- GERPE, Sara. 2005. Trabajo de Consultoría. Informe final. Realizado para PRODEV en Uruguay.
- GERPE, Sara. La transformación del Estado. Hacia un enfoque integrado. Trabajo presentado en Jornadas Académicas de la FCCEA – UdelaR. Octubre de 2010
- GROS ESPIELL, Héctor. 2002. Uruguay: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? En Cuestiones Constitucionales. UNAM. [online] [citado 26 de enero de 2012]. Disponible en Internet: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/885/88500703.pdf>>
- FILGUEIRA, Fernando. 2002. Tendencias, coyuntura y estructura: La crisis social en Uruguay. Observatorio Político. Informe de coyuntura N° 3/2002 (Montevideo, ICP, Trilce)
- FINCH, Henry. 2005. La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870 – 2000. Ed. Banda Oriental
- FLEURI, Sonia. 2002. Reforma del Estado. BID-INDES
- KOTTER, John. El líder del cambio. 1997. 1ª. Ed. México. Mc. Graw Hill
- LABAURE, Carlos. 2002. Estudios sobre la Reforma del Estado. Montevideo: Ed. AMF
- LEY 17.930 del 19/12/2005. [online] [citado 16 de octubre de 2010]. Disponible en Internet: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor=>>>
- MIDES. 2009. De la Emergencia a la Equidad Social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009). [online] [citado 5 de enero de 2012]. Disponible en Internet: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4570/1/de_la_emergencia_a_la_equidad_ppss0509.pdf>
- MSP. 2011. Monitor de Opinión Pública. [online] [citado 2 de enero de 2012]. Disponible en Internet: <www.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?6039,22238>
- NAHUM, Benjamín. 1993. Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión. Montevideo: EBO
- NARBONDO, Pedro, et. al. 2002. Uruguay: la Reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada 1985-2000. Montevideo: Ed. Banda Oriental

- NARBONDO, P. & RAMOS, C. 1999. La Reforma de la Administración Central en el Uruguay y el Paradigma de la nueva gerencia pública (1995 – 1999). Revista Uruguaya de Ciencia Política. ICP. 11/1999. [online] [citado 6 de mayo de 2011]. Disponible en Internet: <www.fcs.edu.uy/archivos/20071102004507.pdf>
- OPP. 2008. El impacto conjunto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso. . [online] [citado 2 de octubre de 2011]. Disponible en Internet: <[http://www2.opp.gub.uy/documentos/publicaciones/04%20Impacto%20de%20las%20reforamas%20\(ARIM\).pdf](http://www2.opp.gub.uy/documentos/publicaciones/04%20Impacto%20de%20las%20reforamas%20(ARIM).pdf)>
- OSZLAK, Oscar. De menor a mejor. El desafío de la segunda Reforma del Estado. Revista NUEVA SOCIEDAD Nº 160. 1999: Venezuela. [online] [citado 16 de diciembre de 2011]. Disponible en Internet: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=160>>.
- OSZLAK, Oscar. El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación. Revista NUEVA SOCIEDAD Nº 210, 2007. [online] [citado 16 de diciembre de 2011]. Disponible en Internet: <http://www.nuso.org/upload/Estado/Oszlak_Estado_en_ALC_verFinal.pdf>
- OSZLAK, Oscar. Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 9. 1997.
- OSZLAK, Oscar. Reforma del Estado: La etapa instrumental. 2002. Ponencia en 2º encuentro “Plan Fénix” en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Año 2002. [online] [citado 12 de diciembre de 2011]. Disponible en Internet: <www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/.../ponencias/oszlak.pdf>
- PEREIRA, Luis & SPINK, Peter. REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. Brasil. 7ª. Ed. 2006. Ed. FGB.
- PETERS, Guy, et. al. 2003. La Reconstrucción gerencial del Estado: Enfoques Políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”. Montevideo. Ed. Banda Oriental.
- PINI, José. 2003. Administración: Motor u obstáculo para la competitividad y el desarrollo? Presentado en: I Encuentro Nacional de Universitarios en Dirección y Administración. Montevideo, Agosto 2003.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 1998. La reforma administrativa del Estado. Montevideo. OPP, CEPRE
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 1997. Seminario Regional “Los desafíos de las administraciones públicas frente a la integración regional”. Montevideo: ONSC
- PROYECTO DE MODERNIZACION DEL ESTADO. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Argentina. 2ª. Ed. 2008
- RAMOS, Conrado. 1992. La Racionalidad de la Gestión Pública en el contexto de la Reforma del Estado: América Latina Hoy. España, Universidad de Salamanca. [online] [citado 20 de octubre de 2011]. Disponible en Internet: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30800504.pdf>>
- RAMOS, Conrado. 2003. La Reconstrucción gerencial del Estado: Enfoques Políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”. Montevideo: Ed. Banda Oriental.

- RAMOS, Conrado. 2004. Paradigmenwechsel in der Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreform in Uruguay (1995-1999). Tesis de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad J.W.Goethe (Frankfurt am Main). [online] [citado 30 de octubre de 2011]. Disponible en Internet: <<http://d-nb.info/972034773/34>>
- ROBBINS, Stephen. Comportamiento organizacional. 1999. 8a. Ed. México. Prentice Hall
- RUBIO, Enrique. 2009. CINCO PILARES DE LA TRANSFORMACIÓN DEMOCRÁTICA DEL ESTADO Y LA EXPERIENCIA REALIZADA DURANTE 2007 – 2009. OPP. [online] [citado 2 de octubre de 2011]. Disponible en Internet: <<http://www2.opp.gub.uy/documentos/publicaciones/TransformacionDemocraticadelEstado.pdf>>
- RICHARDSON, Ruth. 2001. Responsabilización Política y Gerencia del Desempeño del Sector Público: examinando vínculos y lecciones. CLAD.
- SAYAGUES, Alberto. 1991. Reforma del Estado: el nuevo régimen de compras en la ley de contabilidad y administración financiera. Montevideo: FCU
- SCHICK, Allen. 2003. La Modernización del Estado. Reflexiones sobre las Reformas de la Próxima Generación para Fortalecer la Capacidad para Gobernar. [online] [citado 24 de octubre de 2010]. Disponible en Internet: <<http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/SchickModernizingtheState12-03esp.pdf>>
- OLIVERA, Ignacio, SALGADO, Martin, SOTO, Enrique, LAZAROV, Luis. DESCENTRALIZACIÓN de ASSE. Aportes para la Discusión. Sindicato Médico del Uruguay (SMU). [online] [citado 20 de diciembre de 2011]. Disponible en Internet: <http://www.smu.org.uy/sindicales/documentos/prop_desc_asse.pdf>
- SVALESTUEN, Guro. 2007, UN ANÁLISIS DEL PLAN DE ATENCIÓN NACIONAL A LA EMERGENCIA SOCIAL DEL URUGUAY. Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Bergen (Noruega). [online] [citado 30 de octubre de 2011]. Disponible en Internet: <https://bora.uib.no/bitstream/1956/2288/1/Masterthesis_Svalestuen.pdf>
- THWAITES, Mabel. 2001, TECNÓCRATAS vs. PUNTEROS. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración. Buenos Aires. Revista ENCRUCIJADAS Nº 6, Abril de 2001. [online] [citado 20 de diciembre de 2010]. Disponible en Internet: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/THWAITES_REY_Mabel_TecnocratasvsPunteros.pdf>
- VIGIER, Pierre, CERECEDA, Miguel, GENOVESI, Alejandro. REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTION PUBLICA. PNUD – RBLAC. [online] [citado 30 de diciembre de 2011]. Disponible en Internet: <http://www.sigob.org/sigob/pag_servicios/documentos/RLA%20docs%20sustantivos/RLA%20-%20RG%20Las%20Acciones%20Comunicacionales%20del%20Presidente.pdf>

ANEXOS

ANEXO I: TIPOLOGÍA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Se plantea a continuación un breve resumen de los cuatro modelos conceptuales para la reforma administrativa que plantea Koldo Echebarría (2000) en su trabajo: Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales.

- 1) El modelo garantista se basa en los ideales de libertad y justicia del Estado liberal de Derecho. Hace referencia a la teoría jurídica del Estado y a la concepción weberiana de la organización administrativa. Su valor central es la seguridad jurídica. La visión garantista promueve un modelo institucional dirigido a la aplicación objetiva y uniforme del ordenamiento jurídico.
- 2) El modelo eficientista, se define por aproximación al management científico, cuyo valor central es la racionalidad económica, en la conversión de los recursos en resultados. Su propuesta plantea las clásicas herramientas de gestión, las técnicas de contabilidad y control de gestión, el presupuesto, el análisis financiero, la gestión de las compras, los inventarios, la clasificación de puestos, la evaluación de cargas de trabajo, etc. La aplicación de esta burocracia “maquinal” (plantea Koldo Echebarría, 2000), exige la profesionalización de los directivos.
- 3) El modelo contractualista sugiere pautas antiburocráticas de gestión, sin descuidar la racionalidad económica en la asignación de recursos. Inspirado en las teorías del public choice⁷⁷, se centra en sustituir la coordinación jerárquica por una coordinación contractual, que favorece la flexibilidad y adaptación de la gestión, y la responsabilización por el logro de resultados.
- 4) El modelo servicial, se funda en 1) las teorías de las relaciones humanas, en las ciencias de gestión (cultura organizacional del aprendizaje y la calidad), 2) en la sociología de las organizaciones, y 3) en las teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana y comunitaria en la acción pública. Este último modelo si bien es el más teorizado, es el menos practicado en la realidad.

Cabe destacar que el autor plantea que el análisis de las reformas administrativas no puede hacerse sin considerar cierta lógica evolutiva entre los modelos.

Asimismo explica que la utilidad de cada modelo puede variar en función de diferentes ámbitos de la actividad administrativa, pues las propuestas viables para un área administrativa puede no serlo para la otra.

⁷⁷ La teoría de la elección (Public choice theory), plantea la interrelación entre la economía, la política, y el Estado. Asume que los individuos que realizan elecciones entre alternativas se comportan guiados por la misma racionalidad (que aplican en sus decisiones individuales - maximizar sus beneficios y minimizar sus costos-) cuando lo hacen en la función pública. La teoría parte del individualismo metodológico, y tiene como premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público, pretendiendo cumplir primero con sus propios intereses y sólo después buscarán el bienestar social. Estudia también las elecciones como proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar decisiones colectivas y públicas. BUSCAR Y CHEK CON CONRADO.

El artículo constituye un aporte del autor para que quienes estudien las reformas, cuenten con un marco interpretativo conceptual que permita analizar las distintas categorías y métodos de intervención, para contribuir al proceso de reforma administrativa que como dice el autor: “hemos de reconocer modestamente que no sabemos muy bien cómo hacer”.

ANEXO II: CULTURA Y CAMBIO ORGANIZACIONAL

Si bien luego de más de diez años se puede afirmar que existieron avances en materia de “modernización del Estado”, los resultados no permiten hablar de una nueva gestión pública. (Oszlak, 2002).

Es imprescindible repensar al Estado readecuando sus instituciones a un modelo político social y económico de modo coherente y eficaz de modo que las políticas públicas ejecutadas expresen la misma congruencia y logren más allá de objetivos puntuales, legitimidad democrática y gobernabilidad.

Para lograr un mejor Estado, además de una revisión histórica que permita realizar un análisis de hechos, de aciertos y errores cometidos en el pasado, se debe realizar un diagnóstico de la situación actual.

El carácter inacabado del modelo de gestión tradicional al estilo weberiano y la baja implementación de los nuevos modelos gerenciales que han traído las distintas reformas, han generado una suerte de desequilibrio entre los modelos viejos y nuevos que requiere ser resuelta (Blutman, 2009)

Cuando pensamos en la administración pública -en sus aspectos patológicos- en un intento por explicar los rasgos organizacionales que caracterizan a las organizaciones públicas, debemos considerar además de los aspectos formales, más allá de su estructura formal, más allá de reglamentos y procedimientos preestablecidos, en el ambiente público existe una realidad informal que seguramente pueda explicar mejor que es lo que sucede en ella.

Esta mirada no ha sido considerada en su real dimensión, en los distintos procesos de reforma implementados. No se ha reflexionado sobre el factor cultura organizacional ni el cambio organizacional, siendo dicha omisión la que explica los resultados de las Reformas anteriores en las que se han invertido millones de dólares.

La organización pública, además de los elementos comunes con el resto de las culturas organizacionales, poseen patrones culturales disfuncionales exclusivos de las organizaciones estatales.

El modo de funcionamiento de las organizaciones estatales obedece a un modelo de cultura propio de las burocracias públicas. La Administración pública, es una especialidad dentro del campo de la Administración, pues su trabajo incluye la consideración de multiplicidad de elementos que condicionan el ambiente organizacional en el Estado.

El cambio efectivo en la organización pública uruguaya depende de que se puedan transformar esos valores culturales negativos que guían las acciones de los funcionarios públicos a diario.

Es necesaria la aplicación de toda una serie de dispositivos –una red de discursos, normas, instituciones, valores- con la capacidad de orientar y modelar las conductas y opiniones, que logren transformar la cultura de la organización pública.

La teoría clásica de las organización puso especial énfasis en la estructura de la misma, en la organización formal. Sus autores consideraron aspectos tales como la división del trabajo, la especialización, la jerarquía de los niveles en la organización, asuntos que fueron analizados en términos normativos y prescriptivos, orientados a lograr la máxima eficiencia posible.

Las teorías modernas, van más allá de la organización formal y profundizan el análisis considerando a la organización informal. El estudio de ésta última es particularmente importante pues como no es posible de ser planificada ni estructurada, lo único que se puede hacer es tratar de conocerla tan bien como se pueda e influir en ella para que funcione a favor de los objetivos de la organización, en este caso a favor de la sociedad toda.

El análisis de la cultura organizacional, permitirá conocer qué es lo que valora la gente, que tipo de comportamientos se alientan y cuales se sancionan en la organización estudiada, cómo perciben sus miembros a la misma, que actitud toman ante los cambios, que grado de compromiso tienen con el trabajo y la organización, cómo se resuelven los problemas y como se buscan las soluciones, entre otros. La definición de un perfil de funcionamiento de la organización, facilitaría su concepción integral. El reconocimiento de la mayor complejidad del fenómeno organizacional, contribuiría a mejorar y potenciar los procesos de Reforma del Estado.

Como plantea Stephen Robbins (1999) la cultura organizacional consiste en un sistema de símbolos y significados compartidos entre sus miembros que caracteriza a la organización y la distingue de otras. Este rasgo de percepción común y significado compartido es una construcción social que resulta de la historia misma de la organización, del contexto social en el que se inscribe.

Los símbolos constituyen un sistema de valores, códigos y preceptos, que se traducen en patrones de comportamiento estables a lo largo del tiempo.

El fenómeno que aquí se considera es el de institucionalización, que en la literatura organizacional hace referencia a cuando una organización adquiere vida propia, aparte de la de sus miembros, por lo que debe valorarse por sí misma, no sólo por los bienes o servicios que provee. En cualquier proyecto de Reforma del Estado es conveniente considerar este último aspecto, pues de su consideración puede depender el éxito o fracaso de cualquier intento de cambio.

Stephen Robbins sugiere siete características primarias que captan la esencia de la cultura de una organización:

1. innovación y la toma de riesgos
2. atención al detalle
3. orientación a resultados
4. orientación a personas
5. orientación al equipo
6. energía
7. estabilidad

Para perfilar la cultura de una organización se debe analizar el grado en el cual se alienta o no a los funcionarios a ser innovadores y a correr riesgos; a la expectativa de precisión, análisis y atención al detalle; a la prioridad sobre los resultados sobre los procesos y técnicas; a la consideración del factor humano en el análisis de consecuencias de decisiones de los jefes; al grado en que se estimula y favorece el trabajo en equipo o a hacer los trabajos individualmente; a las características emprendedoras y competitivas y no pasivas de los funcionarios, y al grado en que las actividades de la organización prefieren mantener el statu quo.

En las organizaciones se pueden identificar culturas dominantes, que expresan los valores centrales compartidos por la mayoría de los integrantes y otras subculturas, generalmente en subestructuras de la organización mayor.

La cultura de la administración pública uruguaya es una cultura fuerte en el sentido de que los valores compartidos se sostienen intensamente, por parte de los funcionarios y los sindicatos.

La cultura organizacional del Estado uruguayo se presume como una desventaja o barrera contra el cambio.

Es natural la resistencia a los cambios en los seres humanos y en sus formas organizadas.

Asimismo es natural que los individuos que ingresan a las organizaciones se adoctrinen en la cultura organizacional preexistente, en un proceso adaptación o socialización previsible.

En el Estado Uruguayo, si bien se reconoce la diversidad cultural de las distintas organizaciones sociales que lo conforman, se podría decir, por los rasgos característicos comunes, los valores compartidos, etc. que existe una macro Cultura Organizacional en el Sector Público, característica de la burocracia pública uruguaya.

Se plantean los siguientes elementos distintivos:

Ahora bien, cuando la Cultura Organizacional no es funcional a los objetivos organizacionales, como lograr el cambio necesario es el tema crítico.

Cómo cambiar la cultura de una organización, y cómo administrar el cambio planeado es uno de los desafíos que deberán afrontar los reformadores en futuros proyectos de Reforma del Estado.

Continuando con la idea del cambio, es menester definir el concepto de cambio organizacional.

El cambio organizacional al que nos referiremos no es el cambio lineal y continuo considerado cambio de primer orden, sino al cambio de segundo orden que es multidimensional, multinivel, discontinuo y radical, y pretende dar nueva forma a la concepción organizacional y a su entorno.

Facilitar el cambio implica lograr que las personas para que primero visualicen el cambio, luego lo internalicen, y finalmente se involucren voluntariamente en el logro de los objetivos definidos.

El comportamiento organizacional es una ciencia del comportamiento aplicada a las organizaciones, que recibe las contribuciones de distintas disciplinas del comportamiento: las más predominantes son: la psicología, sociología, la psicología social, antropología y las ciencias políticas (Robbins, 1999).

La psicología ha realizado su aporte refiriéndose al individuo, al nivel micro del análisis, en tanto que las otras cuatro disciplinas han contribuido a los conceptos de grupo y de organización, a nivel macro.

Dentro del estudio del comportamiento organizacional, el cambio organizacional constituye un área crítica de análisis que despierta especial interés.

En su especificidad, el cambio organizacional estudia el comportamiento organizacional en situaciones de cambio planificado, y se enfoca en la investigación de los distintos tipos de cambio, las fuerzas y los agentes de cambio, y el aprendizaje organizacional.

Todas las organizaciones contemporáneas tienen la imperiosa necesidad de cambiar debido a multiplicidad de causas, que no corresponde analizar ahora.

Kotter (1997) explica que las organizaciones fracasan en sus intentos de transformación normalmente por la falta de planificación del cambio organizacional.

Plantea en base a la observación realizada durante años en numerosas organizaciones, toda una serie de errores que cometen las organizaciones al emprender procesos de cambio que son evitables:

1. Permitir un exceso de complacencia
2. No crear una coalición conductora suficientemente poderosa
3. Subestimar el poder de la visión
4. No comunicar intensamente lo que es la visión
5. Permitir que los obstáculos bloqueen la nueva visión
6. Cantar victoria demasiado pronto
7. Olvidarse de arraigar firmemente los cambios en la cultura organizacional

La consecuencia de estos errores es el fracaso del cambio.

Al analizar las experiencias exitosas de cambio Kotter repasa en dos cuestiones importantes. En primer lugar el cambio real tiende a estar asociado a un proceso de múltiples etapas que favorecen la energía y la motivación rompiendo con la inercia organizacional. Y en segundo lugar que el cambio difícilmente sea efectivo si no está impulsado por un liderazgo de alta calidad y no simplemente una administración excelente.

Se plantea a continuación el proceso de ocho etapas para lograr un cambio fundamental (Kotter, 1999).

1. Infundir el sentido de premura
2. Dar origen a la coalición orientadora
3. Desarrollar una visión y una estrategia.
4. Comunicar la visión de cambio
5. Facultar a una base amplia para la acción
6. Generar triunfos a corto plazo
7. Consolidar las ganancias y generar más cambios
8. Arraigar los nuevos enfoques en la cultura.

Los cambios a nivel de Reforma del Estado no han logrado quizá los resultados perseguidos en toda su dimensión porque se ha visto obstaculizado por una cultura organizacional enfocada hacia el interior, con una burocracia por momentos paralizante, falta de trabajo en equipo, ausencia de liderazgo en los mandos intermedios, actitudes arrogantes que no han sido debidamente encauzadas, y por el temor que naturalmente el hombre y las organizaciones tienen por lo desconocido.

La resistencia a los cambios debe vencerse, con inteligencia y creatividad, administrando el cambio y dirigiendo el cambio.

Si bien la profundización de esta teoría del cambio no es el objetivo de este trabajo, se entendió necesario mencionarla pues el proceso de Reformar el Estado, es un proceso de cambio.

Analizando los aspectos clave para lograr cambios de segundo orden, para cambiar la cultura organizacional, se requieren Gerentes – Líderes del cambio, no simples administradores.

Es imprescindible lograr una coalición conductora del proceso de cambio conformada por un grupo de personas que cuenten con credibilidad para desempeñarse como líderes del cambio.

La Administración pública el sector público como cualquier organización comparte un conjunto de valores y prácticas administrativas.

El proceso administrativo incluye la tarea de administrar las organizaciones, como una de las funciones gerenciales. Administrar es el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar.

Planificar incluye la definición de metas, establecimiento de estrategias, y el desarrollo de planes para coordinar las actividades.

Organizar es determinar que tareas deben realizarse, quien deberá hacerlas, y como se organizará el trabajo, quien reportará a quien y como se tomarán las decisiones.

Dirigir es motivar a los funcionarios, dirigir a otros, seleccionar los canales de comunicación más eficaces, y resolver conflictos.

Controlar es monitorear las actividades desarrolladas para verificar si se realizan de acuerdo a lo planeado, tomando las acciones correctivas necesarias.

ANEXO III: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El proceso administrativo incluye la tarea de administrar las organizaciones, como una de las funciones gerenciales. Administrar es el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar.

Planificar incluye la definición de metas, establecimiento de estrategias, y el desarrollo de planes para coordinar las actividades.

Organizar es determinar que tareas deben realizarse, quien deberá hacerlas, y como se organizará el trabajo, quien reportará a quien y como se tomarán las decisiones.

Dirigir es motivar a los funcionarios, dirigir a otros, seleccionar los canales de comunicación más eficaces, y resolver conflictos.

Controlar es monitorear las actividades desarrolladas para verificar si se realizan de acuerdo a lo planeado, tomando las acciones correctivas necesarias.

La parte esencial de la función administrativa de un gobierno es la de elegir a los mejores directivos, que son quienes tienen la responsabilidad de administrar a las organizaciones públicas. Es prácticamente imposible que en las organizaciones públicas el personal desarrolle valores y prácticas mejores que los que el personal percibe en sus jerarcas (Pini, 2003).

Lamentablemente es común en nuestro país que el sistema político asigne con frecuencia en cargos jerárquicos en los organismos públicos, a quienes están haciendo sus primeras armas en el campo político, incluso se estila y argumenta a favor de cambiar a los líderes institucionales durante el período de gobierno.

Si bien por un lado se puede llegar a comprender los fundamentos de tal comportamiento, se comparte la idea que plantea Pini respecto a que el Estado como bien común de toda la sociedad no debería ser utilizado para pasantías políticas. Lo que falta para lograr verdaderas reformas en el estado no son diagnósticos ni teoría ni profesionales que las lideren, sino voluntad política y social para generar nuevos estilos de gestión, que son imprescindibles para transformar la Administración Pública, desde la perspectiva de análisis de competencia sistémica, antes mencionado.

Cuando la Administración y la Política se confunden en una misma persona, las acciones no siempre obedecen a una racionalidad de gestión en términos de eficiencia y eficacia, sino a la supervivencia política. Este juego político en las cúpulas, se trasladan hacia los funcionarios.

Adhiriendo a la opinión de Pini, la función política es necesaria y fundamental en toda sociedad, y debe predominar en sus ámbitos, el Poder Legislativo y el Ejecutivo, pero en los organismos responsables de la ejecución de las políticas que resuelven los primeros, deben estar al frente administradores profesionales más que figuras políticas.

En este sentido cabe destacar que el Administrador formado en la Universidad de la República, de acuerdo a lo establecido en el plan de estudios, “será un profesional capaz de adecuar teorías, modelos y métodos a la realidad de las organizaciones nacionales para definir las características de sus problemas en el contexto socio-político y económico en que actúan. Asimismo, tendrá aptitud para comprender los mecanismos y los procesos sociales, económicos, culturales y políticos que hacen al funcionamiento

interno de una organización y a sus relaciones con el medio. Su formación le permitirá cumplir las actividades de planeamiento, organización, conducción y control de organismos de cualquier naturaleza, tanto públicos como privados”.

En particular quien ha optado por el sector público como es el caso de la que suscribe, es un profesional especializado en la problemática del sector público.

El desconocimiento de esta especialidad, hace necesario dar una señal de presencia y manifestar la voluntad de trabajar para lograr cambios reales en el Proceso de reformar el Estado.

Recientemente con el cambio del plan de estudios, plan 2000, se ha eliminado la especialización en el Área Pública con lo que desde la Universidad de la República, marca una postura que desestima la profesionalización para Estado.