

# LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN EL URUGUAY Y EL PARADIGMA DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA (1995-1999)\*

PEDRO NARBONDO Y CONRADO RAMOS\*\*

## Introducción

*Have an Administrative Rx?  
Don't Forget the Politics!*

(David Rosenbloom, 1993, PAR)

El segundo gobierno de Sanguinetti se planteó una reforma de la Administración Central, en un sentido no sólo de disminución o reducción del aparato estatal -lo que habitualmente se entiende como reformas de primera generación-, sino de su construcción institucional para adaptarlo a las nuevas exigencias políticas, económicas y tecnológicas -lo que se entiende como reformas de segunda generación-. Estas reformas están inspiradas en las doctrinas administrativas que están siendo propuestas por el paradigma actualmente predominante para el sector público: el *New Public Management* (Hood 1991, OECD 1995). Éste pone énfasis en la introducción de un estilo de gerencia empresarial en el sector público, con el objetivo de aumentar tanto la eficiencia como la "accountability" en la provisión de los servicios públicos. Si bien existe un amplio consenso en la literatura académica

sobre el tema, en cuanto a reconocer que esta nueva orientación marca los rasgos fundamentales que ha de adoptar la transformación del Estado, al mismo tiempo se debate sobre los nuevos problemas que surgen con su aplicación e incluso la no resolución -o agravamiento- de algunas de las deficiencias tradicionales de la Administración Pública.

Este trabajo trata los efectos del nuevo paradigma a través del análisis de la reforma de la Administración Central emprendida por el segundo gobierno de Sanguinetti, concentrándose especialmente en los cambios producidos en el Servicio Civil y en la estructura organizativa.

Entrevistas con funcionarios públicos y el estudio de documentos oficiales, nos han permitido delimitar tres problemas básicos que enfrenta la presente reforma administrativa. *Primero*, evaluamos en qué medida la reforma organizacional ha sido existosa en redefi-

\* Este texto es una versión corregida de la ponencia presentada en el 95° Congreso de APSA, Atlanta, setiembre, 1999.

\*\* Docentes e investigadores del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

nir las estructuras ministeriales, adecuándolas a una "nueva" estructura de puestos de trabajo, y eventualmente identificando aquellos cargos y funciones contratadas que serían declarados excedentarios bajo estas nuevas estructuras ministeriales. Constatamos que el orden lógico que debían tener dichas reformas no fue seguido en una importante cantidad de unidades ejecutoras. Si bien hubo una reestructura organizacional, no fue seguido de una adecuación al mismo de los puestos de trabajo. En consecuencia, el retiro de los trabajadores siguió un patrón voluntario, en el que probablemente se hayan ido muchos funcionarios que seguían siendo necesarios en la nueva estructura. *Segundo*, constatamos que no hubo una reforma significativa tendiente a jerarquizar al Servicio Civil de carrera. Aún más, no hay un plan prospectivo claro de qué y cómo se debería hacer algo al respecto. El hecho de que los incentivos de carrera no operan en la práctica, sumado a que cualquier disposición política o legal que afecte el estatus de inamovilidad es un tema políticamente explosivo, complica esta situación. *Tercero*, mientras que en la rama Ejecutiva los Ministerios han seguido efectivamente un proceso de desagregación por producto de sus unidades organizativas principales, acompañado de un sistema gerencial de evaluación basado en los resultados, no se ha dado a los jefes de dichas unidades la libertad gerencial y tampoco se han implementado los instrumentos legales que permitan vincular los resultados a un sistema de recompensas y castigos. El desarrollo de los mecanismos que permitan hacer efectiva la autonomía de gestión es una tarea que queda pendiente. Y junto con ello se abre también la tarea de desarrollar la capacidad de regulación y control del Estado sobre el conjunto de unidades organizativas a las que se dota de autonomía de gestión dentro del Estado, así como sobre el creciente número de funciones y servicios públicos que vienen siendo trasladados a organizaciones no estatales (a través de mecanismos de terceriza-

ción compulsiva de servicios no esenciales y por medio de la creación de nuevas personas públicas no estatales), la capacidad regulatoria del estado debería ser reforzada. Si la autonomía de gestión no se complementa con un desarrollo de las nuevas capacidades institucionales de control y regulación, se podría llegar a una situación de balcanización y fragmentación del sector público, y no a una estructuración más flexible y más eficiente del mismo.

Este artículo se organiza de la siguiente manera. En el punto 1, se mencionan los antecedentes históricos en materia de reforma administrativa en el Uruguay, tanto los anteriores a la reinstauración democrática de 1985, como los realizados posteriormente. En el punto 2, tratamos de caracterizar la situación de la administración Central uruguaya, en el momento en que se inicia la reforma actual (año 1995). En el punto 3, analizamos las orientaciones estratégicas de la reforma, así como su relación con los fundamentos teóricos y doctrinarios de la "nueva gerencia pública". A continuación, en este mismo punto, exponemos los mecanismos de su implementación, así como los objetivos concretos que se plantearon alcanzar. En el punto 4, exponemos y analizamos los resultados alcanzados. Finalmente, en el punto 5, desarrollamos algunas conclusiones centradas en la reflexión de las perspectivas de transformación futura que se abren a partir de esta reforma, y de su fundamental importancia política en la definición de los fines y capacidad estratégica del Estado uruguayo.

## 1. Antecedentes de la Reforma

### 1.1 Los primeros diagnósticos de reforma administrativa

Los primeros diagnósticos y propuestas de reforma de la Administración Pública del Uruguay moderno, fueron el del "Informe Hall" (1954) (conocido así por el consultor norte-

americano que elaboró el informe); el de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE 1965); y el "Informe Oszlack" (1972) (que toma el nombre del consultor argentino que estuvo a su cargo).

En estos diagnósticos se analiza el funcionamiento de la organización global de la Administración Pública uruguaya, tomando como parámetro implícito, el modelo conocido como la "Administración Pública tradicional"<sup>1</sup>, identificando las disfuncionalidades y desviaciones respecto al mismo, incluyendo además, especialmente los dos últimos informes, el marco de la Planificación para el Desarrollo típico de los sesentas y comienzos de los setentas (Spink 1998).

En todos los diagnósticos citados, más allá de algunas diferencias puntuales, es posible observar la intención de poner en práctica adecuadamente los principios organizacionales derivados del *Scientific Management*<sup>2</sup>, como herramientas fundamentales para la elevar las capacidades de gestión del Ejecutivo.

- 1 El paradigma de la Administración Pública Tradicional, a pesar de la debilidad de sus pilares científicos (Jordan 1995), es decir, la separación política-administración y la búsqueda de principios universales sobre los que organizar el management público, gozó de prestigio hasta mediados de los años 70's (Elcock 1991; Lane 1993).
- 2 El *locus classicus* de la ortodoxia está representado por la obra "*Papers on the Science of Administration*" (Gulick y Urwick 1937), con once ensayos todos basados en una ciencia de la administración que trasciende fronteras, tiempo y propósito. Según Self (1977), el enfoque general de los distintos autores podría resumirse como la necesidad de: elaborar un sistema para sacar ventajas de la especialización; para lo que es necesario descubrir los principios para distribuir tareas entre agencias y ministerios (propósito, proceso, clientela y área); las responsabilidades deben estar definidas con claridad y debe prevalecer la unidad de comando y un alcance de control pequeño; para asistir al planeamiento y la coordinación, serán insertados servicios de staff en la cima de la estructura, reconciliados con el principio de unidad de comando. Un ligero repaso de los Informes mencionados (que no podemos hacer aquí) permitiría comprobar la incorporación de estos principios.

A ello se le sumaba la exigencia de corte wilsoniana de establecer una clara separación de las cuestiones políticas de las administrativas (Wilson 1887). Este último punto significaba el intento de crear en la práctica un Servicio Civil de carrera basado en un "sistema de méritos" del tipo descrito por Weber (y por lo tanto ajeno a una lógica patrimonialista de Estado), amparado a su vez por una Comisión independiente (o semi-independiente) de Servicio Civil, encargada de observar el cumplimiento de este sistema, así como de capacitar a los funcionarios.

Es claro entonces, que estas "reformas administrativas", inspiradas en un modelo científico de administración de cuño norteamericano que fue exitosamente exportado más allá de sus fronteras, tenía un carácter técnico, "higienizado" de intenciones político-partidarias, que le brindaba legitimidad y que se encajaban bien en la estructura legal de una Administración Pública latinoamericana.

Estos diagnósticos tenían como centro la racionalización de la función administrativa, mediante el empleo de técnicas que eliminaban la distancia existente entre el funcionamiento de una administración burocrática ideal y las distorsiones de la realidad (muy bien señaladas por clásicos como Merton, Blau, Crozier y otros), poniéndose el acento en las estructuras y los procedimientos, en los organigramas y en los manuales de organización y funciones, en las descripciones y clasificaciones de cargos y puestos de trabajo. Pero no se cuestionaba los rasgos del modelo burocrático tradicional, ni la legitimidad de un proceso político caracterizado por el aumento constante de los márgenes de intervención de la actividad estatal.

Un año después de la producción del Informe Oszlack, se produce el golpe militar (1973), reinstaurándose la democracia recién en el año 1985. Durante el gobierno militar se produjo la destitución de cerca de 11.000 funcionarios públicos (luego restituidos durante

el primer gobierno democrático (Correa Freitas y Vázquez 1998, p. 59), aunque en términos globales, su número aumentó, fundamentalmente debido al fuerte ingreso de funcionarios en los Ministerios de Defensa e Interior. El gasto público, como porcentaje del PBI, no varió sustancialmente, aunque se produjo una recomposición funcional a favor de los gastos militares.

## 1.2 La "Reforma de Estado" a partir de la restauración democrática

A partir de la restauración democrática, ya a mediados de los 80's, década caracterizada por la crisis financiera y los ajustes estructurales en Latinoamérica, se proponen ajustes presupuestarios, la retirada del control del Estado sobre las empresas públicas, la apertura de la economía y la reducción del papel del Estado (Spink 1998, p.154).

El discurso de la reforma cambia y se pasa del tópico de la "reforma administrativa" al de la "reforma del Estado", lo que significaba cuestionar sus fines y sus formas de intervención.

La literatura sobre reforma del Estado en Latinoamérica distingue en general dos fases, a saber, una primera fase llamada "reformas de primera generación" y una segunda fase llamada "reformas de segunda generación". La primera, centrada básicamente en la reducción del Estado, y la segunda, que encara la redefinición y construcción institucional (Oszlack 1999).

En particular, en el Uruguay, el primer gobierno de la reinstauración democrática (1985-1990) no encaró en profundidad una Reforma del Estado. Más allá de que en el discurso aparecen componentes de la prédica contra el tamaño del aparato estatal, en los hechos el gobierno de Sanguinetti se limitó a tomar algunas medidas puntuales que no significaron un recorte radical del Estado, ni tampoco una reforma institucional significativa.

El segundo gobierno a partir de la reinstauración democrática (1990-1995), encara con mayor radicalidad la Reforma del Estado, centrándola en la privatización de las empresas públicas. A tales efectos, se elaboró la llamada "Ley de Empresas Públicas" sancionada a finales de 1991. Sin embargo, las normas claves del proyecto privatizador fueron anuladas por un referendun realizado al año siguiente, con lo cual se bloqueó la tentativa de reducir el tamaño del Estado vía la privatización de las empresas públicas.

A pesar de esto, el gobierno de Lacalle consiguió hacer algunas reformas en el sentido de reducir el tamaño del Estado y desburocratizar su gestión, como ser: la apertura del mercado de las telecomunicaciones móviles; la concesión a empresas privadas de importantes servicios en la Administración de Puertos; la privatización de la Compañía del Gas; la desmonopolización del mercado de seguros; modificaciones normativas tendientes a flexibilizar y simplificar el sistema de compras del Estado y de trámites administrativos. Al mismo tiempo, la imposibilidad de llevar a cabo la privatización de las principales empresas públicas, tuvo como consecuencia que el gobierno de Lacalle se abocara a la modernización y reforma empresarial de las mismas.

Por medio de estas reformas parciales y por medio de incentivos al retiro voluntario de funcionarios de toda la Administración Pública, se produjo una importante reducción del personal del Estado de alrededor de 10.000 funcionarios. En cuanto al gasto público, el presupuesto del Gobierno Central (Administración Central y organismos del Art. 220) como porcentaje del PBI, pasó de 21,66% en 1989 a 19,22% en 1994.

En el segundo gobierno de Sanguinetti se plantea una reforma del Estado que no sólo busca reducir el gasto y el tamaño, sino que también se centra en la transformación de las instituciones públicas en el sentido de mejorar la eficacia y eficiencia de las mismas. En

esta perspectiva el segundo gobierno de Sanguinetti encaró las siguientes transformaciones de la estructura estatal:

- reforma de la seguridad social;
- reforma de la educación pública en sus niveles primario y secundario;
- reforma constitucional (ratificada por un plebiscito en 1996) que introdujo cambios en el sistema político electoral;
- nuevo marco regulatorio para el sistema eléctrico nacional, que habilita la privatización de los sistemas de distribución y transmisión (no así el de generación) de energía eléctrica.
- reforma administrativa del Estado, centrada en esta etapa en las organizaciones ministeriales (OPP-CEPRE 1998, p.14).

Esta última constituye el objeto de la investigación que exponemos en este trabajo. Pero antes de entrar en la exposición de sus objetivos y resultados es necesario que nos detengamos sobre las características principales de la Administración Central en el momento que inicia su reforma el segundo gobierno de Sanguinetti. Tomaremos como fecha de referencia el año 1995, ya que es éste el año anterior al inicio de la Reforma de la Administración Central.

## 2. La

### Administración Pública uruguaya en 1995

#### 2.1 Estructura organizativa

El sector público en el Uruguay está integrado por el Gobierno Central, las empresas y bancos públicos (Entes Autónomos y Servicios Descentralizados regidos por el artículo 221 de la Constitución) y 19 Gobiernos De-

partamentales. El Gobierno Central está compuesto por la Administración Central en sentido estricto, el Poder Legislativo y los organismos regidos por el artículo 220 de la Constitución.<sup>3</sup> En 1995 eran los siguientes: Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Administración Nacional de Enseñanza Pública, Universidad de la República, Instituto Nacional del Menor y el Banco de Previsión Social.

La Administración Central en el sentido estricto del término, además de Presidencia de la República, está compuesta por doce Ministerios: Defensa, Interior, Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Agricultura y Pesca, Industria y Energía, Turismo, Transporte y Obras Públicas, Educación y Cultura, Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda, Organización Territorial y Medio Ambiente. Dentro de la Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), es una Unidad Ejecutora con rango ministerial.

La Presidencia y los Ministerios están organizados en Unidades Ejecutoras (UE), las cuales están compuestas por Divisiones, éstas por Departamentos, y éstos por secciones. Estas unidades organizativas están en relación de subordinación jerárquica, y conforman un modelo organizativo de tipo burocrático weberiano clásico. Dentro de los Ministerios, pero fuera de la línea jerárquica están las Ase-

3 Los organismos regidos por el artículo 220, son aquellos que formando parte del Gobierno Central, tienen autonomía con respecto al Ejecutivo y al Legislativo.

sorías, directamente adscriptas a los jefes del Ministerio o de la Unidad Ejecutora.

## 2.2 El personal de la Administración Central

Cada Ministro es nombrado directamente por el Presidente. A su vez, éste designa un Subsecretario, que es también un cargo político y que cesan junto con el Ministro. Aparte de éstos, existen otros cargos políticos como lo son los del Jefe de Policía, el Secretario y el Prosecretario de Presidencia de la República y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La mayoría de los Directores de UE, son personal de particular confianza, es decir, nombrado políticamente por el Ministro, el que podrá exigir su renuncia cuando así lo decida. Estos funcionarios están en la categoría de "personal de confianza". Dentro de esta categoría, además de los Directores de las UE, existen otros puestos como, por ejemplo, el Secretario Particular del Presidente, el Subdirector de la OPP y otros. Los puestos que corresponden a este tipo de funcionarios están fijados por ley, siendo actualmente 110 (art. 84 del TOFUP<sup>4</sup>) mientras que en el total de la Administración Pública son 324 (Correa Freitas y Vázquez 1998, p. 159). Hasta este nivel, los funcionarios son nombrados políticamente, pudiendo recaer sobre personas ajenas a la Administración Pública.

El resto de los puestos están ocupados por funcionarios públicos presupuestados, contratados -contratos de duración indefinida- y zafrales. Los primeros, son en sentido estricto,

los de carrera, es decir los que tienen los derechos y obligaciones establecidas en el Estatuto Legal Central. Junto a éstos, existen otras dos categorías de funcionarios que también ocupan puestos en la función pública. Nos referimos a las categorías de funcionarios con contratos de duración indefinida (arts. 24,25,26 y 27 del TOFUP), mal llamados "contratados permanentes", y a los funcionarios zafrales, que son contrataciones expresamente autorizadas por la ley, para la realización de trabajos específicos y por un período de tiempo determinado (art. 4 de la Ley 16.127 de agosto de 1990). Los funcionarios agrupados en estas tres categorías, son la gran masa del personal de la Administración Central. En el año 1994, los funcionarios presupuestados representaban el 52% del personal, los contratados el 39% y los zafrales y otros el 7%. En la administración civil, eran el 68%, el 17% y el 14%, respectivamente.

Existen también funcionarios contratados al amparo del régimen de Alta Especialización y Prioridad, cuyos puestos están fijados por Ley. Estos puestos están destinados a técnicos profesionales. Los contratos son de un año de duración, renovables cada año, no más allá del período de gobierno (art. 29 del TOFUP). Estos contratos están reservados a un número limitado de puestos (alrededor de 30).

Realizan también tareas en la Administración Pública otras categorías de personal, que no revisten la calidad de funcionarios públicos, como los becarios, los pasantes, arrendamientos de obra y otros contratados eventuales.

Al mismo tiempo, los funcionarios públicos están divididos en escalafones según el tipo de funciones realizadas o según el título que posean (profesionales, administrativos, especialistas técnicos, etc.). Estos escalafones clasifican a los funcionarios presupuestados y al personal político y de particular confianza. También clasifica al personal contratado "permanente", ya que se los asimila al escalafón

4 El TOFUP es el "Texto Ordenado de la Función Pública", elaborado, a instancias de la Ley de Presupuesto No 16736 del 5 de enero de 1996, por la Oficina Nacional del Servicio Civil (ésta misma es una UE de la Presidencia de la República), donde se encuentran recopiladas todas las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de funcionarios públicos.

correspondiente a la función o puesto para la que son contratados. Cada escalafón tiene una escala de grados. El personal ingresa por el grado más bajo y va haciendo carrera subiendo de grado. El grado mínimo y máximo varía fuertemente según el escalafón, pero también dentro de un mismo escalafón varía según Ministerios y UE.

### 2.3 La carrera administrativa

El artículo 60 de la Constitución establece la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados, a los que se declara inamovibles. No están comprendidos por consiguiente, el personal político y de particular confianza y los de Alta Especialización. Tampoco lo están, los funcionarios zafrales y los contratados "permanentes". Sin embargo, a estos últimos se les reconoce muchos de los derechos de la carrera administrativa, por vía de asimilación a la misma. Pero no todos. Así por ejemplo, no tienen el derecho a la inamovilidad, ni tampoco el derecho a concursar por los cargos de la carrera administrativa (Correa Freitas y Vázquez 1998, p.148-9).

5 Es necesario señalar que dentro de la Administración Central en sentido amplio (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y organismos del 220), este Estatuto no se aplica a algunos funcionarios. A saber: Militares; Policías; Diplomáticos; Cargos de Judicatura (jueces), Presidente y Vice-presidente de la República; Ministros y Sub-Secretarios de Estado; integrantes del Poder Legislativo; Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de los Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas, de la Corte Electoral; funcionarios del poder Legislativo; Funcionarios del Consejo Nacional de Economía.

6 El primer estatuto del funcionario fue establecido en Uruguay por la Constitución de 1934. Éste era único para todos los funcionarios públicos (Correa Freitas y Vázquez, 1998, p. 122). La Constitución de 1952 estableció el sistema de estatutos múltiples: uno para la Administración Central en sentido amplio, un Estatuto para cada Gobierno Departamental, uno para cada cámara del Poder Legislativo y distintos estatutos para cada uno de los Entes Autónomos

Los derechos y deberes de la carrera en la Administración Central en sentido amplio<sup>5</sup>, están establecidos por el Estatuto Legal Central (vigente desde 1943).<sup>6</sup> En lo que se refiere al ingreso a la función pública y los ascensos, se establece que se realizarán por concurso en todos los casos, salvo excepciones previstas por la ley (arts. 11 y 18 del TOFUP) (Correa Freitas y Vázquez 1998, p. 216). En la Administración Central sólo podrán concursar los funcionarios del Inciso "o" de la UE según el caso (Correa Freitas y Vázquez 1998, p. 216). Esto significa que la movilidad horizontal no existe por medio de los procedimientos de carrera, siendo posible solamente a través de los mecanismos de redistribución y pase en comisión.

La lectura de los textos legales da una imagen de que los mecanismos de ingreso y ascenso en la Administración Central uruguaya se producen a través de procedimientos típicos de un sistema de carrera de corte weberiano. Sin embargo, la realidad es más compleja de lo que surge de los textos. Esto no significa que la carrera administrativa no exista. Para 1995 se observa un respeto bastante generalizado de los mecanismos formales de carrera administrativa. A partir de entrevistas a funcionarios públicos de distintos niveles jerárquicos y en distintas dependencias, surge que los ascensos a los cargos se produce -por regla general- por los mecanismos previstos en el Estatuto Central. Los ingresos, desde 1990 se encuentran cerrados (con limitadas excepciones establecidas por la ley No 16.127 de agosto de 1990, muchas de ellas suspendidas en el año 1995).

Ahora bien, es necesario tener en cuenta una serie de factores que desvirtúan la vigencia de los procedimientos formales de carrera.

y Servicios Descentralizados, así como para los Entes Autónomos de Enseñanza. La Constitución vigente mantiene el mismo esquema que la de 1952.

En primer lugar, no todos los funcionarios públicos son funcionarios de carrera, ya que junto a éstos existen los ya mencionados funcionarios contratados "permanentes". En los hechos, sucede que los contratos son automáticamente renovados año a año, por lo que estos funcionarios tienen estabilidad en el puesto. Por la vía de nuevos contratos a puestos más altos -en función de las necesidades de la organización- se producen ascensos de estos funcionarios. Esto genera una carrera informal y paralela a la de los funcionarios de carrera.

Un segundo factor que desvirtúa la carrera administrativa, es el hecho de que el puesto no siempre es asignado al funcionario con el cargo correspondiente. En primer lugar, por la existencia ya mencionada de otros tipos de funcionarios públicos, además de los funcionarios de carrera. Puestos, que en principio le corresponderían a estos últimos, son asignados a funcionarios contratados o zafrales. A esto hay que agregar que en muchas ocasiones se asigna al puesto a un funcionario de carrera que no tiene el cargo y el grado correspondiente a ese puesto. Estos dos fenómenos otorgan al jerarca cierta discrecionalidad para evitar las rigideces de la carrera administrativa, a lo hora de proveer puestos. Al mismo tiempo, esto genera una situación en la que si bien la carrera administrativa no desaparece, se vacía -en parte- de realidad operativa. Los funcionarios continúan concursando de manera formal para ascender a los cargos, pero el cargo no va acompañado necesariamente del puesto y función correspondiente. La carrera administrativa se vuelve de alguna manera paralela y sin estricta relación con las responsabilidades y tareas concretas. Cargo y puesto no están necesariamente casados.

A su vez, estas distorsiones de la carrera administrativa, se acompañan de distorsiones en la estructura organizativa. No sólo los puestos y cargos no se corresponden necesariamente, sino que además se fue produciendo una

inflación de puestos. Esto no sólo se traduce en un sobredimensionamiento de las unidades organizativas, sino en un desorden funcional dentro de las mismas. En este sentido, es significativo el hecho de que no existen cuadros de puestos de trabajo, que permitan conocer exactamente la cantidad y características de los mismos. Por lo mismo, tampoco existe un cuadro explícito y formal para saber qué tipo de funcionario está ocupando realmente cada puesto.

Además de las distorsiones en los procedimientos de selección y ascenso, así como las de la estructura organizativa, es necesario agregar las distorsiones que se derivan de la complejidad y heterogeneidad del régimen salarial. La estructura salarial de un funcionario público en el Uruguay, comprende una gran cantidad de partidas. Al variar a su vez, según las UE o Incisos o de acuerdo al Escalafón-Grado, aumenta enormemente su diversidad, transformándose en cientos de partidas. Estas partidas se agrupan en tres grandes categorías, que a su vez comportan diversas variedades de partidas (Stolovich y Mouerelle 1995, pp.25-35). Estas son, por un lado, las remuneraciones comunes a todos los funcionarios, que han ido perdiendo importancia en el total de las retribuciones, y por el otro lado, una diversidad de partidas presupuestales y extra-presupuestales, que se distribuyen con una gran diversidad de criterios, que diferencian a los Ministerios y UE entre sí, así como a los funcionarios dentro de cada UE.

Todo esto se traduce en una ruptura de la estricta correlación entre los cargos y grados de la carrera administrativa, con respecto a la remuneración. Funcionarios con igual cargo y grado (y responsabilidades) reciben retribuciones desiguales (Sanchez 1995, Tomo 1, p. 47; Stolovich y Mouerelle 1995, p.5 de las conclusiones). Esto, por un lado, aumenta la discrecionalidad del jerarca para retribuir de manera diferencial a los funcionarios, y por el otro, disminuye el interés de éstos por avan-

zar en la carrera administrativa, ya que logran mayores retribuciones por la vía del acceso a este tipo de compensaciones no correlacionadas a la carrera (Stolovich y Mourelle 1995, p. 7 de las conclusiones). Por otra parte, esto mismo genera dificultades de control financiero-contable por parte de las correspondientes autoridades centrales de control. La Contaduría General de la Nación, no sabe exactamente cómo son pagadas a cada funcionario estas compensaciones (Stolovich y Mourelle 1995, p. 5 de las conclusiones).

Más allá de estos puntos, hay otros elementos que afectan la coherencia de la carrera: el fenómeno del doble empleo (Sanchez 1995, Tomo 1, p.28); pocas horas de trabajo real (Sanchez 1995, Tomo1, p.31); falta de capacitación especializada en cuerpos directivos y gerenciales; una ratio entre escalafones de apoyo y técnicos profesionales que no es la adecuada si se toman estándares internacionales (Sanchez 1995, Tomo1, p.35).

### **3. La Reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti**

#### **3.1. El fundamento teórico de la reforma**

Como habíamos indicado más arriba, el segundo gobierno de Sanguinetti, se plantea encarar una reforma más sistemática y coherente del Estado, entendida no sólo como una reducción del gasto y del personal, sino como una transformación y modernización institucional. En esta perspectiva, la reforma de la Administración Central tiene por fundamento, según lo expresado en los documentos del CEPRE, la necesidad de adecuar el desempeño del Estado y el peso de la Administración Pública, a los desafíos de los años 90's. Estos son, articular las demandas de equidad social, con las exigencias de mayor competitividad y

eficiencia, en función de la nueva realidad de una economía más abierta a la competencia internacional, a las innovaciones tecnológicas y a los procesos de integración regional (Mercosur).

El fundamento último, según los textos del CEPRE, es la necesidad de reconsiderar el rol del Estado, superando dos paradigmas antagonísticos. Por un lado, superar "la visión de un modelo de Estado omnipotente e interventor basada en la creencia de que todos los problemas son susceptibles de solución mediante la expansión irrefrenable del gasto público". Por otro lado, la tendencia contraria que valoriza "un Estado anoréxico basado en el postulado de que cuanto más mercado y menos Estado, mejor funciona la economía y más eficazmente se resuelven los problemas económicos y sociales" (OPP-CEPRE 1998, p.10).

La superación de estos dos paradigmas es el desarrollo de una nueva institucionalidad que no se plantea tanto la cuestión de reducir el Estado, sino de construir un Estado más gerencial, más inteligente y más eficiente, aunque también para esto, más pequeño (OPP-CEPRE 1998, p.10). Esta perspectiva implica transformar el Estado uruguayo para adecuarlo a las nuevas tendencias que se vienen imponiendo en lo que hace a su rol y sus formas de gestión. Esto implica pasar de "la prestación directa a la indirecta y regulada de cometidos públicos, de la prestación de servicios reglamentada, a las transferencias de pagos por servicios contratados; de estructuras verticales basadas en el principio de la autoridad central, a operaciones desconcentradas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones; de privilegiar una cultura basada en los procedimientos y en la utilización de los insumos para medir el éxito o fracaso de la función pública, a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios."(OPP-CEPRE 1998, p.10).

Como tal, los fundamentos de la reforma administrativa del Estado, se enmarcan explícitamente dentro de una perspectiva crítica con respecto a los principios administrativos del Estado de Bienestar (conocidos también como "*the old taken for granted*s") (Dunsire 1995) y su reemplazo por los nuevos principios de la gerencia pública ("*the new public management*" (NPM)) (Hood 1991; OECD 1995):

- una mayor focalización hacia los resultados en términos de eficiencia, efectividad y calidad de los servicios;
- el reemplazo de estructuras organizacionales altamente centralizadas y jerárquicas, a ambientes de gerencia descentralizados, donde las decisiones sobre la distribución de recursos y provisión de servicios es hecha más cerca del punto de la provisión, lo que proporciona un espacio para la retroalimentación a partir de los clientes y otros grupos de interés;
- flexibilidad para explorar alternativas a la provisión pública directa y la regulación, lo que conduciría a obtener productos más eficientes y efectivos;
- una focalización mayor en la eficiencia de los servicios provistos directamente por el sector público, lo que incluye el establecimiento de estándares de productividad y la creación de ambientes competitivos dentro y entre las organizaciones del sector público;
- reforzar las capacidades estratégicas en el centro para guiar la evolución del Estado y permitirle responder automáticamente, más flexiblemente y a menor costo, a los cambios externos e intereses diversos ("Governance in Transition", OECD 1995, p.8).

La adscripción a estos principios, no significa que la reforma del Estado en el Uruguay los haya implementado de manera mecánica y exhaustiva, sino que ha seguido una

estrategia específica en función de sus propios problemas, capacidades y circunstancias. Esta relativa heterogeneidad no es exclusiva del Estado uruguayo, ya que el NPM por un dilatado período de tiempo (desde sus inicios en las reformas anglosajonas de principios de los ochenta), ha ido desplegándose a través de una amplia variedad de formas en función de las peculiaridades de cada contexto (Hood/Dunleavy 1995; Peters/Pierre 1998).

### 3.2. La implementación de la reforma

La estrategia del proceso de implementación siguió la pauta de constituir la reforma en un proceso fundamentalmente interno al Ejecutivo y de carácter técnico administrativo. La propuesta de reforma administrativa del Ejecutivo fue presentada a la aprobación del Legislativo dentro del proyecto de ley de presupuesto para el quinquenio 1995-1999. Por esta vía, el proyecto de reforma administrativa, no se presentó como un bloque unificado en un proyecto de ley específico, sino como una serie de artículos dispersos en la vasta Ley de Presupuesto.

El Parlamento, al aprobar la "Ley de Presupuesto No 16736 de enero de 1996", aprobó también la reestructura de la Administración Central delegando en el Ejecutivo la tarea de darle contenido concreto por medio de su implementación. Para ello, dicha ley crea el CEPRE, como organismo encargado de "implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto" (art.703 de la Ley). Está integrado por el Director de la OPP, que lo preside, el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la ONSC (art.704). El CEPRE se apoya en una unidad técnica -Secretaría Ejecutiva- que efectúa la gerencia de la Reforma de acuerdo

7 El CEPRE está constituido por un elenco de alrededor de 15 personas (aunque este número es varia

con la normativa y lineamientos aprobados por el Comité. Se constituyó así, una suerte de "superoficina" muy cercana al Presidente (también geográficamente, ya que está instalada en la sede de la Presidencia), a la que se le atribuye la misión de liderar y controlar la implementación del proceso de reforma.<sup>7</sup> Esta centralidad no es sólo geográfica, sino que se traduce en un fuerte respaldo político del Presidente al accionar de esta oficina. Sin embargo, su línea de trabajo es eminentemente técnica. El CEPRE establece en sus Instructivos las características técnico-administrativas que deben guiar la reestructura de cada Unidad Ejecutora y se ocupa de controlar el seguimiento de las mismas. El carácter de estos Instructivos es sumamente operativo y práctico, con lineamientos de tipo cuantitativo o reglamentarios.

Finalmente, la definición de las reestructuras de la Administración Central le es encomendada a los jefes de cada Inciso y de cada Unidad Ejecutora. Esto implica no sólo la definición del número de funcionarios necesarios, la estructura de puestos de trabajo, y otras especificaciones organizacionales, sino también la de las propias funciones sustantivas. De esta manera, se completa un proceso de tecnificación, y despolitización correlativa, de la redefinición, no sólo de la nueva estructura organizativa y de la lógica de gestión del Estado, sino también de sus propios fines sustantivos.

Ahora bien, la tecnificación y despolitización de la reestructura administrativa no significa que ésta no haya respondido a la orientación que le quiso imprimir el poder político. Las definiciones de los objetivos estratégicos de la reestructura no fue obra de la burocracia, sino del poder político, a través de la Ley de Presupuesto y del CEPRE, en el que se concentra el poder de Presidencia y del Mi-

nisterio de Economía. Esta orientación estratégica cuenta con el apoyo de los dos partidos tradicionales, los cuales a través de la coalición de Gobierno, y más concretamente a través de la votación de la Ley de Presupuesto, viabilizan y garantizan la realización de la reforma como un proceso interno al aparato administrativo. Finalmente dentro de este aparato, quienes tienen el rol de decisores sobre la definición concreta de la misma, no son los funcionarios de carrera, sino la burocracia más política, es decir, los Ministros y los jefes de las Unidades Ejecutoras, estos últimos, personal político de confianza.<sup>8</sup> De esta manera la implementación de la reestructura se realiza al interior de la administración pública, por ende se la "aisla" con respecto al juego parlamentario y de los partidos, pero al mismo tiempo ese aislamiento mantiene la subordinación al poder político del Ejecutivo y de la coalición de Gobierno. Con esto se buscó y creemos que se logró, darle autonomía al aparato estatal con respecto a las presiones demandas y conflictos de la sociedad civil y del sistema político. (Haggard y Kaufmann).

La legitimidad de esta autonomización del aparato estatal es doble, por un lado una necesidad de tipo estratégico, y por el otro teórico-normativa.

La legitimidad de tipo estratégico se funda en el convencimiento de que es necesaria esta autonomía para lograr efectividad y eficacia en la transformación del Estado. Más allá que en los hechos, los grandes partidos no tuviesen alternativas radicalmente distintas al nuevo paradigma de gerencia para el sector público que se viene imponiendo, si se plantea un debate público al respecto, es muy pro-

8 Aunque ello ha dependido del efectivo conocimiento que cada uno de ellos tenía de la organización que comandaba, así como de su capacidad de liderazgo. Es probable que estos funcionarios políticos, mientras menor haya sido este conocimiento y sus dotes de liderazgo, más hayan delegado esta tarea a la propia burocracia no política.

ble), contratadas a través de partidas financiadas por el BID.

bable que en función de estrategias político-electorales y de diferenciación de identidades, el acuerdo se vuelva extremadamente laborioso y aún imposible.

La legitimidad de tipo teórico normativa se funda en una concepción general de lo que es y debe ser la administración pública. Esto se remonta al paradigma clásico de la administración pública (weberiano-wilsoniano), que plantea la necesidad de una clara distinción entre una lógica administrativa y una lógica política. También se remonta a la fundación del estudio científico de la Administración Pública, basado en esta separación, y en la idea de la existencia de principios universales sobre los que organizar el *management* -tanto público como privado-. Estos pilares fundacionales, a pesar de que los enfoques y las técnicas de *management* han cambiado, son retomados por el nuevo paradigma gerencial, el *new public management*. A partir de estas concepciones existe el convencimiento de que los problemas de la Administración Pública deben ser encarados a partir de un conocimiento valorativamente neutro y objetivo, válido más allá de cualquier posicionamiento político. En ese sentido, lo típico de la reforma administrativa en el Uruguay, es que sus propuestas son concebidas como soluciones objetivas a problemas de eficiencia organizacional. Esta no es una característica particular de la reforma uruguaya, sino que ha sido una constante relativamente universal en las propuestas de reforma administrativa.

### 3.3. Objetivos concretos de la reforma

A los efectos de su exposición en este trabajo, reagruparemos los objetivos de la reforma, en dos grandes categorías:

- la reestructura organizativa de los Ministerios;

- la creación de un sistema de evaluación de la gestión por resultados y de un sistema integrado de información financiera.

#### 3.3.1. La reestructura organizativa de los Ministerios

La reforma se plantea: 1) la redefinición de las funciones de los Ministerios y de sus reparticiones; 2) la reorganización de sus estructuras y 3) la adecuación a ésta, de la organización resultante del personal, tanto en calidad como en cantidad.

La redefinición, tanto de las funciones como de la estructura organizativa y de personal, fue encomendada a los jefes de cada Unidad Ejecutora, con el argumento de que de esta manera se podía contemplar la diversidad de situaciones existentes en la Administración Pública. Los jefes debían regirse por los artículos correspondientes de la Ley de Presupuesto, por los Decretos reglamentarios de la misma y por Instructivos específicos del CEPRE. Este último, al mismo tiempo, tenía por labor supervisar la adecuación a esta normativa, de las reestructuras propuestas por las respectivas Unidades Ejecutoras. Una vez elaboradas estas reestructuras, fueron elevadas al Poder Ejecutivo, que las sancionó por medio de Decretos.

- 1) La definición de los cometidos sustantivos y los no sustantivos, se encuentra en el artículo 17 del Decreto 186 de mayo de 1996, que establece que serán sustantivos aquellas actividades referidas a: la formulación de políticas, la regulación y control, asignadas al Estado por la Constitución o la Ley. El artículo 18 del mismo Decreto, establece que no se consideran cometidos sustantivos: "a) los servicios de talleres, imprenta, limpieza, mantenimiento, vigilancia, transporte de personas y cosas, arquitectura, certificaciones médicas, etc.; b) los que implican duplicaciones o superposiciones con otras Unidades

Ejecutoras del mismo o de otros Incisos". A partir de la definición de cometidos sustantivos y no sustantivos, cada UE define cuáles de estas actividades continuarán siendo realizadas directamente por ella, o bien se tercerizarán o se suprimirán. Se podrán tercerizar incluso, actividades sustantivas, siempre que no viole la Constitución o la Ley.

- 2) De la redefinición de tareas a nivel de las Unidades Ejecutoras, debe resultar en primer lugar, una redefinición de sus estructuras organizativas. Esto habilita a la producción de reordenamientos, fusiones, supresiones o cambios de denominación o nivel de unidades organizativas previamente existentes (art. 710 de la Ley de Presupuesto).

En esta redefinición de las Unidades Ejecutoras, se determina el tipo y cantidad de puestos<sup>9</sup> adecuados a la nueva estructura organizativa, lo que significa hacer una redefinición de puestos de trabajo existentes hasta el momento (art. 710 de la Ley de Presupuesto). Un aspecto importante dentro de la reestructura organizativa, es el establecimiento del régimen de Alta Gerencia, para puestos técnicos o de asesora-

miento inmediatamente dependientes del director de una Unidad Ejecutora. Estos puestos de Alta Gerencia serán provistos por concursos abiertos (incluyendo contratación hechas del sector privado).

- 3) A partir de la reestructura organizativa y la consiguiente redefinición de puestos de trabajo, se determinarán los cargos y funciones contratadas adecuados a dichos puestos. Los restantes serán declarados excedentarios y se suprimirán en el Inciso aquellos que no hayan sido reservados. Esta declaración de excedencia será decidida por el jerarca por razones de reestructura, no necesitando obtener el consentimiento del funcionario afectado. Asimismo, la Ley de Presupuesto, dispone que los funcionarios cuyos cargos y funciones contratadas hayan sido declarados excedentes, pasarán a redistribución por un lapso de 12 meses, manteniendo todos sus derechos y recibiendo todas sus retribuciones. Una vez vencido ese plazo, y si no fue redistribuido, el funcionario podrá optar por retirarse recibiendo incentivos para ello, o quedarse, pasando a una situación de disponibilidad con el ingreso mínimo y sin posibilidad de carrera.

Las economías generadas por la supresión de cargos y funciones contratadas, son revertidas a las Unidades Ejecutoras (según lo reglamenta el Decreto 468 y los arts. 725, 726 y 727 de la Ley de Presupuesto), pudiendo llegar en algunos casos hasta un 70% de las mismas. Las economías restantes, serán ahorros fiscales.

### 3.3.2. *El sistema de evaluación por resultados y el sistema integrado de información financiera*

La reformulación de las estructuras organizativas de las UE del Presupuesto Nacional a partir de la definición de sus cometidos sus-

9 El Instructivo No 6 del CEPRE, define el concepto de puesto de trabajo: "...son posiciones dentro de las unidades organizativas en las que se realizan tareas. Cada puesto puede estar ocupado por una persona o hallarse vacante. Pueden corresponderse o no con cargos o funciones contratadas actuales; el puesto de trabajo es la unidad de análisis básica de la estructura organizativa, que permite establecer comparaciones entre los requisitos de las tareas que deben desempeñarse en dicho puesto con el perfil del personal que eventualmente lo ocupe. En última instancia, la magnitud de la organización y las diferentes unidades organizativas que la componen pueden expresarse en términos de puestos. No deben ser confundidos con los cargos o funciones contratadas. Los puestos de trabajo son los componentes básicos de las unidades organizativas" (p. 7 del Instructivo).

tantivos fue el inicio de un programa de planificación estratégica que se complementa y potencia con el desarrollo de un Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SEV). El objetivo de este módulo es desarrollar un sistema de evaluación y de control externo de la gestión por resultados de la Administración Pública, conducido por la OPP y adecuado al logro de una economía más competitiva y un Presupuesto equilibrado.

El control de gestión por resultados que se propone, requiere cambiar los sistemas tradicionales de control de procedimientos o de legalidad, centrándose la evaluación, en la medición y el análisis del cumplimiento de los resultados proyectados en la ejecución de gastos públicos en términos de eficiencia, eficacia y economía. Para ello se requiere contar con indicadores de gestión suficientes y confiables, y jerarcas que asuman la responsabilidad del seguimiento permanente de la gestión.

La recientemente presentada "Rendición de Cuentas de 1998", se elaboró en base a un Instructivo de Febrero de 1999 (repartido por el CEPRE), que contiene las pautas para la presentación de información de la gestión, correspondiente a 1998 y su evolución presupuestal 1996-1998. Cada Unidad Ejecutora debe completar un formulario. Allí deberá definirse un producto estratégico único de la UE, objetivos -cualitativos- y/o metas -cuantificables- asociadas al mismo, (disponiéndose un máximo de 3), indicadores de gestión de eficacia, eficiencia y calidad (Instructivo para la Rendición de Cuentas de 1998). También se deben confeccionar indicadores de recursos humanos.

Como instrumento complementario al SEV, se plantea también el desarrollo de un sistema integrado de información financiera (SIIF). Se trata de un sistema único y centralizado que permite tener información actualizada de todos los movimientos de ingresos y

egresos de cada Unidad Ejecutora. El órgano responsable de este sistema es la Contaduría General de la Nación. En esta línea, la ley de Presupuesto establece que los contadores centrales de cada Inciso pasarán a ser designados por la Contaduría General de la Nación. Por último, en la perspectiva del desarrollo de un control centralizado, la Ley de Presupuesto establece que cada Inciso y Unidad Ejecutora debe hacer constar, por separado, en el Presupuesto y en las Rendiciones de Cuentas, todos los ingresos y gastos "extrapresupuestales".

## 4. Resultados de la reforma administrativa

### 4.1. A nivel de la estructura organizativa

Los Decretos del Ejecutivo que sancionan las reestructuras realizadas por los distintos Incisos, comienzan a aparecer en los primeros meses de 1997 y se extienden a lo largo de todo ese año y del siguiente.

La mayoría de las UE definieron sus cometidos sustantivos, así como su nuevo organigrama de sus unidades organizativas. Se suprimieron o fusionaron aquellas unidades organizativas que, o bien, no cumplían con los requisitos técnicos exigidos por el CEPRE, o bien, realizaban tareas duplicadas o a ser tercerizadas o suprimidas. Como consecuencia de esto, según datos del texto "Resultados de la Gestión Pública" del CEPRE (Rendición de Cuentas del 98, CEPRE 1999), se produjo una reducción de 36,8% de Unidades Ejecutoras y de 44% de unidades organizativas de primer y segundo nivel (Divisiones y Departamentos),

Se definieron 150 actividades a ser tercerizadas, por un monto de 30 millones de dólares. De éstas, 51 actividades eran sustantivas y 99 no lo eran. Muchas de estas tercerizaciones, especialmente en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, fueron hechas por vía

de contratación a empresas, constituídas por ex-funcionarios cuyos cargos fueron declarados excedentes.

Se realizó también, un importante proceso de declaración de excedencia de 10196 cargos y funciones contratadas, un 17% del total de cargos en el universo de la reforma. Estos cargos corresponden fundamentalmente a la administración civil, ya que a la fecha que corresponde a estos datos, los Ministerios de Defensa e Interior, habían hecho muy pocas declaraciones de excedencias. De estos cargos y funciones contratadas, 893 correspondían a personal de más de 65 con causal jubilatoria; 1721 a personal entre 60 y 64 años con causal jubilatoria; 5841 correspondía a personal sin causal jubilatoria; y 1768 fueron vacantes suprimidas.

En Diciembre de 1998, los ministerios civiles tienen 64,5% de personal presupuestado, 18,4% de contratados y 17% de zafrales y otros. Con respecto al año 1994, significa que los primeros son un 4% menos con respecto al total.

Por supresión de cargos se produjeron economías por 105 millones anuales de dólares, de los cuales está previsto que se reasignarán a las Unidades Ejecutoras, 75 millones y los otros 30 constituirán ahorros fiscales.

A partir de estas transformaciones, el gasto de la Administración Central representa el 8,2% del PBI. Pero dentro de esto, están contabilizados los costos de la reforma (0,3% del PBI). Sin éstos, el gasto de la Administración Central es 7,9% del PBI. O sea, descontando el costo de la reforma, hay un incremento de 0,3% sobre el PBI, con respecto al año 1995. Los gastos de funcionamiento de la Administración Central son 6,3% del PBI, o sea, se mantienen iguales que en 1995. Las inversiones son 1,6%, o sea 0,3% sobre el PBI, más altas que en 1995. El gasto en sueldos es 3,6% del PBI, y los otros gastos de funcionamiento son 2,7%. Con respecto a 1995, es un 0,2

% del PBI, más alto y más bajo respectivamente.

Si tomamos en cuenta el gasto corriente de los Ministerios civiles, que es donde se concentra la reforma, constatamos que es 3,41% del PBI, de los cuales 1,76 corresponden a salarios y 1,65 a otros gastos de funcionamiento. Con respecto al año 1995 observamos un pequeño aumento en los gastos de salario y una ínfima disminución de otros gastos de funcionamiento.

#### 4.2. Introducción y desarrollo de la lógica gerencial

Se creó un importante número de puestos de Alta Gerencia, llegando al 35% sobre el total de cargos de primer nivel (Subdirección de UE y Director de División) del universo de la reforma. Sin embargo, en su gran mayoría, todavía no se han realizado los concursos para proveer dichos puestos.

Se avanzó también, de manera significativa en la creación de las condiciones para realizar un control por resultados de la gestión. En el Presupuesto Nacional 1995-1999, el 70% de los Incisos ya había definido algún tipo de indicadores en todas sus Unidades Ejecutoras. En la recientemente presentada "Rendición de Cuentas de 1998" se completó este proceso de confección de indicadores de gestión y se puso en práctica el Instructivo de febrero de 1999 (el que hemos detallado más arriba). Esta Rendición de Cuentas es la primera que se elabora en base a la nueva lógica de control por resultados. En ésta se constata que la mayoría de las UE definieron los items exigidos por el Instructivo, aunque un número importante de ellas no definió la totalidad de los mismos. En muchos casos, si bien el producto sí se define, algunos de los otros items quedan sin especificar. Por ejemplo, la "Fiscalía de Gobierno de 1er y 2o turno", no define sus objetivos ni

sus metas, aunque sí define indicadores de eficacia y eficiencia y no define indicadores de calidad. La "Procuradoría del Estado en lo Contencioso Administrativo", sólo define el producto estratégico y el destinatario, pero no define los demás ítems. La Dirección Nacional de Trabajo, define todos los ítems, menos los objetivos, siendo también el caso del Instituto Nacional de Alimentación.

También se observaron resultados concretos, aunque no de gran magnitud, en el objetivo de descentralizar y de dotar de mayor autonomía de gestión a las agencias encargadas de la provisión de servicios públicos. Se trasladaron algunas agencias fuera del ámbito de la Administración Central, creándose ocho personas públicas no estatales y dos empresas públicas (Correos y Banco de Previsión Social -este último, era un organismo del art.220 de la Constitución).<sup>10</sup>

### 4.3. Análisis de los resultados

Siguiendo una pauta que en general se le atribuye al sistema político uruguayo, la reforma de la Administración Central, se puede caracterizar como "gradualista". Los objetivos fijados se fueron alcanzando de manera lenta. En el terreno de la reestructura organizativa, los Incisos elevaron sus reestructuras a lo largo de 1997 y 1998, aunque según la Ley de Presupuesto, hubiesen debido estar completadas ya en el año 1996. Inclusive dentro de estas reestructuras, algunas reformas planteadas, todavía están en curso de realización. Ejemplo de esto, es la elaboración de un

nuevo cuadro de puestos de trabajo. Otro ejemplo, es el hecho de que si bien fueron aprobados los puestos de Alta Gerencia, a la fecha de este trabajo, los mismos todavía no han sido provistos. También la reasignación de economías se viene haciendo lentamente, en un proceso complejo de negociación entre los funcionarios, sindicatos, los jerarcas, CEPRE y Ministerio de Economía.

Otro componente de este rasgo gradualista, es que la reforma no produjo un recorte significativo del gasto público y más concretamente, del gasto de la Administración Central. Si bien uno de los objetivos en este terreno era lograr una reducción del gasto público como porcentaje del PBI, esto no se produjo. Se trataba de mantener en términos absolutos el gasto público a un nivel similar al de 1994, lo cual, dado el crecimiento del PBI, significaría una reducción porcentual con respecto a éste. Los hechos son, que el PBI creció, pero el gasto público y de la Administración Central, se mantuvo relativamente estable como porcentaje del PBI.

Si bien tuvo estos aspectos gradualistas, es necesario señalar, que la reforma tuvo algunos componentes menos gradualistas. En primer lugar, se puede señalar que se produjo un importante proceso de tercerización de actividades. Según las cifras del CEPRE, se tercerizaron 150 actividades, de las cuales 1/3 son funciones sustantivas.<sup>11</sup> En segundo lugar, en la Administración Central se produjo una importante reducción de personal. En el total del universo de la reforma, la reducción con respecto al año 1995, es del 17%, en Diciembre de 1998. Ninguno de estos funcionarios fue obligado a renunciar a la función pública, y los que aceptaron hacerlo, recibieron incen-

10 Los procesos de descentralización, sacando agencias estatales de provisión de servicios fuera de la core bureaucracy, afectó también al Ministerio de Salud Pública. En este Ministerio se está trabajando en la perspectiva de dotar de autonomía gerencia a la "Administración de Servicios de Salud del Estado" (67 agencias integradas por hospitales, laboratorios y servicios auxiliares de salud a nivel nacional).

11 En este terreno es necesario tomar la precaución de señalar, según lo que se nos manifestó en entrevistas, que muchas de estas tercerizaciones fueron anteriores a la reestructura resultante de la Ley de Presupuesto.

tivos monetarios y pudieron acogerse a planes de reinserción laboral o empresarial. Esto habla también, del gradualismo uruguayo, en tanto que mecanismo busca una reducción del Estado que evite consecuencias traumáticas y conflictos. Sin embargo, más allá de las consideraciones relativas a las consecuencias para los funcionarios como individuos, una reducción del 17%, constituye una reducción relativamente drástica desde el punto de vista estructural.

Algunas transformaciones de la presente reestructura, revisten un carácter gradualista, en el sentido de que parecen constituir primeras etapas dentro de un proceso más amplio de transformación gerencial, que queda pendiente no sólo de implementación, sino de definición concreta. Esto, en los dos terrenos fundamentales de la reforma, la reestructura organizativa, así como en la implementación del SEV y del SIIF.

Con respecto al SEV y el SIIF, esta reforma se planteó y logró su implementación. Esto, parece ser en buena medida un objetivo en sí mismo, que busca lograr un control real y eficaz sobre la diversidad de recursos utilizados por el aparato público; control que antes del establecimiento de estos sistemas, era sumamente dificultoso y confuso, debido a las lentitudes procedimentales y a las carencias de información. Pero, si bien puede ser un objetivo en sí mismo, los documentos del CEPRE fundamentan su necesidad, como instrumentos para darle mayor autonomía a la gestión de los jefes públicos, a partir de la elaboración de objetivos estratégicos que orienten su gestión y permita la responsabilización por los resultados.

Ahora bien, en esta primera etapa, no se planteó generar los mecanismos concretos para darle a los jefes, autonomía de gestión y responsabilidad por los resultados. En lo que hace a la autonomía de gestión, no se ha producido una transformación sustancial. Las UE siguen siendo unidades organizativas ministeriales sometidas a la línea jerárquica del Ministerio, con todas las rigideces normativas que ello comporta, en cuanto a gerencia de personal, financiero-contable, y procedimental<sup>12</sup>. Tampoco se han instrumentado los mecanismos legales que establezcan una relación de sanción o recompensa en función de los resultados y los compromisos asumidos, que den fuerza a la idea de los compromisos de gestión y evaluación por resultados. Sin estos mecanismos, la responsabilización es virtual, pero no tiene fuerza práctica. Dado que en las propuestas de reforma no hay referencia explícita a estos mecanismos, su no concreción en la presente reestructura, no parece tanto un fracaso, sino más bien una cuestión dejada para ulteriores etapas.

Otro terreno en el cual quedan tareas sustanciales pendientes, es el de la transformación del sistema de gestión de recursos humanos y de la carrera administrativa en sentido amplio. Como ya hemos señalado, el sistema de personal y de carrera de la Administración Central uruguaya, más allá de sus aspectos formales, se caracterizaba por una importante heterogeneidad en los mecanismos de selección y ascenso del personal y en las formas de su retribución. Los funcionarios de carrera coexisten con funcionarios que no son de carrera, y el ascenso a los cargos de la carrera administrativa no se correlaciona con la ocupación efectiva de los puestos y la realización de las tareas correspondientes. Igualmente, la heterogeneidad de las formas de retribución salarial genera, como ya vimos, una situación en la que no hay estricta correspondencia entre cargo y retribución.

12 Aunque debe reconocerse que se han introducido ciertas flexibilidades procedimentales, como la que representa el hecho de que delegados de la Contaduría General de la Nación, ocuparán el puesto de Contadores Centrales de los Ministerios.

La coexistencia de funcionarios de carrera, con otro tipo de funcionarios, no es tematizada. De hecho, en la reestructura se habla siempre de cargos y funciones contratadas. Lo único que existe como referencia a este tema, es que en caso de que en la unidad organizativa existan diversos cargos o funciones contratadas de escalafón, grado, denominación y serie, se declarará excedente prioritariamente a las funciones contratadas. Sin embargo, no existen datos concretos en los que esta medida se aplicó, y en términos globales no se constata en la Administración Central, un cambio en la proporción de cargos y funciones contratadas.

En cambio, la reestructura sí se planteó, poner orden en la estructura de puestos de trabajo y su relación con los cargos y funciones contratadas. La reformulación de las estructuras organizativas debía, según la Ley de Presupuesto, seguir la siguiente secuencia lógica: en base a la redefinición de los cometidos del Inciso y de la UE, se debía definir el nuevo organigrama. A partir de ello, cada UE debía definir el cuadro de puestos necesarios para cumplir dichas funciones. A partir de lo cual, se debía definir los cargos y funciones contratadas, necesarios para dichos puestos, y declarar excedentes los restantes. Específicamente este último punto, significa un ordenamiento en el que a cada puesto le corresponde biunívocamente un cargo o función contratada. Esto no implicaría una novedad, ya que es lo establecido en el Estatuto Legal Central, pero sí un reordenamiento de esa relación, que como ya vimos, se había ido distorsionando. Ahora bien, no está del todo claro hasta que punto se siguió en la práctica dicha secuencia lógica. Es significativo en ese sentido, que si bien la secuencia lógica implicaba definir primero, el cuadro de puestos, y a partir de allí definir cargos y funciones contratadas necesarias y excedentarias, en los hechos, las declaraciones de excedencia ya se han hecho, pero toda-

vía no se han terminado de elaborar los cuadros de puestos de trabajo.

Por otra parte, de las informaciones que surgen de nuestras entrevistas, resulta que el procedimiento para hacer las declaraciones de excedencia, fue una combinación de excedencias justificadas a partir de la lógica ya expuesta (unidades organizativas tercerizadas, etc.), con declaraciones de excedencias de cargos y funciones contratadas ocupados por aquellos funcionarios que manifestaban su interés en retirarse. Esto tiene dos consecuencias. Por un lado, desorganiza la estructura de cargos, ya que se suprimen, no tanto por necesidades funcionales, sino según la voluntad de retiro del funcionario que lo ocupa. Con esto se estaría fallando en el objetivo de definir la estructura de puestos biunívocamente con la estructura de cargos, ya que los cargos que se mantienen no han sido seleccionados con el estricto criterio de su necesidad funcional. Por otro lado, desequilibra la dotación de recursos humanos, ya que no se cambia la lógica de los retiros incentivados, que la secuencia lógica ya descrita pretendía evitar. En ese sentido, el riesgo de esto es que se esté retirando personal realmente necesario y especialmente lo más calificados con menos problemas de inserción en el sector privado.

Al mantenerse la heterogeneidad de los mecanismos que determinan realmente la gestión de los recursos humanos, se mantiene también el carácter ecléctico del aparato administrativo. En ese sentido, no queda claro si la reestructura apunta a la jerarquización de la carrera administrativa, o por el contrario, se pretende ir hacia un sistema más cercano al gerenciamiento privado, con mayor flexibilidad en el manejo de los recursos humanos.

En cuanto a la estructura remunerativa, se introdujeron algunas modificaciones tendientes a poner orden en la misma. Por ley, se limitó drásticamente la práctica de "pases en

comisión" y de las "redistribuciones". El SIF, así como algunas disposiciones derivadas de la Ley de Presupuesto, han aumentado la visibilidad, por parte de los órganos de contralor central, de la utilización, en general y para pago de salarios, de los fondos extrapresupuestales, la situación no se ha transformado sustancialmente. Sigue habiendo una diversidad de partidas salariales, tanto presupuestales como extrapresupuestales, que distorsionan el principio de a igual cargo igual salario, además de que continúan habiendo UE ricas y pobres. Es más, algunas transformaciones que introduce la reforma, como lo son las partidas generadas por las economías, son medidas que contribuyen a aumentar esta diversidad (premios al desempeño y compensaciones por mayor responsabilidad y especialización).

## **5. Comentarios finales: ¿reforma administrativa para qué tipo de Estado?**

No caben dudas de que la reestructura administrativa del Estado constituye una transformación de honda significación política. Esto es específicamente tematizado como tal por el Gobierno de Sanguinetti. Por esta razón, asume la definición general de lo que debe ser la orientación del Estado, que como ya lo hemos indicado anteriormente, fue definida y decidida en las altas esferas políticas. Esto es, la reorientación desde el Estado interventor, proveedor directo de servicios y expansionista del gasto público, a un Estado más regulador, intermediador e impulsor de las potencialidades de la sociedad civil, y más estricto en su gasto.

Ahora bien, las orientaciones generales no pasan de ser meramente declarativas, sin la definición concreta de lo que el Estado, deja de hacer, sigue haciendo o comienza a hacer. Es todo este conjunto de decisiones concretas las que hacen realidad la transformación de la

orientación estratégica del Estado. Y no lo hacen realidad como una mera aplicación de un plan definido en todos sus detalles, sino que su implementación implica elegir, optar entre distintas posibilidades que se abren a la hora de su concreción. En ese sentido, toda implementación de políticas públicas tiene un carácter fuertemente político. Con más razón aún, de un proceso de implementación que implica redefinir los fines del Estado. En la definición de cometidos sustantivos en los Ministerios y sus UE, se va definiendo por vía agregativa los fines del Estado. Y esto es típicamente una definición política. Ese conjunto de definiciones parciales tomadas por cada UE, en diálogo con el CEPRE, es decir, en un proceso interno a la administración, va constituyendo las posibilidades y los límites de intervención del Estado en la sociedad. Y esto fija una estructura que condiciona no sólo en el presente, sino que establece márgenes restrictivos a las capacidades de dirección de cualquier gobierno en el futuro.

Ahora bien, como ya vimos, este proceso de definición de los límites, formas y posibilidades de la acción estatal, no está terminado. Quedan reestructuras de fundamental magnitud que el sistema político deberá asumir la responsabilidad de tratarlos como específicamente políticos, y no meramente como cuestiones de eficiencia organizacional.

Uno de estos puntos es el de la definición del tipo de gestión de personal que se desarrollará. Como ya vimos, la reestructura, si bien inició algunas transformaciones no ha producido cambios radicales en este terreno. Se mantiene una situación híbrida en la cual se combinan componentes de carrera burocrática weberiana, con mecanismos que dan mayor discrecionalidad al jerarca en la gestión del personal, sin que esto responda a una articulación coherente sino que es resultado de prácticas y soluciones ad-hoc. No parecen caber muchas dudas de que es necesario transformar esa situación en función de una mayor

coherencia y adecuación a las nuevas exigencias organizativas. Pero esto, abre distintas alternativas, que no se reducen a opciones técnicas, sino que implican opciones políticas fundamentales. Dicho de manera muy sintética, la opción es entre el fortalecimiento de los mecanismos de carrera meritocrática (Prats y Catalá 1998), o la flexibilización sistemática de las relaciones de personal de la Administración Central, en un movimiento progresivo hacia la gestión de personal de tipo empresarial. Esta opción básica en realidad se hace mucho más compleja, ya que podría estar implicando definir la articulación de ambos aspectos en la moderna Administración Pública uruguaya.

En ese sentido, más allá de un discurso predominante que homogeneiza las soluciones, la experiencia muestra que existen diversas formas de concretar esta articulación a través de distintos países. Son ilustrativas las diferencias entre las experiencias más radicales de reforma del Servicio Civil en los países anglosajones (Nueva Zelanda y en menor medida Gran Bretaña, Canadá y Australia), con las más graduales reformas de las europeo-continenciales (Alemania y Francia con reformas más conservadoras que Suecia y Holanda, por ejemplo) (Peters/Pierre 1998).

A nivel académico se viene expresando preocupación por las consecuencias del progresivo abandono del sistema de méritos, frente a la embestida de las propuestas del NPM (Greenaway 1995; Peters/ Savoie 1994; Prats y Catalá 1998). Sin pretender ser exhaustivos, se pueden señalar algunas argumentaciones, que hacen cuestionable la sustitución del sistema de méritos, en favor de una gestión de personal de tipo empresarial: a) dificultad para definir el producto de forma unívoca y por ende, de medir y evaluar la gestión por resultado; b) importancia, más allá de los resultados, de los procedimientos seguidos; c) necesidad de garantías de *neutral competence* de los funcionarios

frente a la discrecionalidad de los jefes políticos; d) necesidad de garantizar las memorias institucionales, por medio de la estabilidad en el cargo, más allá de los cambios de gobierno; posible confusión de lealtades para el funcionario (frente al jefe de agencia, al Ministro, al Parlamento, a sus clientes, a la ciudadanía, a sus colegas).

El punto central es definir cuáles serán los ámbitos en los cuales es pertinente la introducción de la lógica gerencial y aquellos en los cuales es necesario desarrollar y jerarquizar la carrera administrativa. En ese sentido, Prats y Catalá (1998), retomando una división de funciones estatales de Bresser Peres (1997) señala, que el sistema de méritos es esencial en el núcleo estratégico y en las funciones exclusivas del Estado. Concluye que: "...dentro de este ámbito el sistema funcional de mérito, debidamente articulado garantiza no sólo la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica...." (p. 61). "El sistema de méritos no nació pues para procurar la eficacia y la eficiencia en la provisión de bienes públicos divisibles a clientes individualizables (que es el supuesto desde el que hoy se le critica impropriamente), sino para procurar seguridad jurídica y confianza y, con ello, promover la eficiencia en el mercado" (p.41).

Sin duda, esto es un planteo específico y como tal discutible. Sin embargo, nos importa citarlo con el fin de marcar la importancia de la carrera administrativa en aquel tipo de tareas que son precisamente las que han sido definidas como sustantivas en la actual reestructura, es decir, las tareas de formulación de políticas, de control y de regulación. Si esto es así, se plantearía la necesidad de construir una carrera administrativa jerarquizada y consistente en función de la correcta realización de esos cometidos sustantivos.

Otro punto sustantivo que queda pendiente de definición es el grado y los ámbitos en los que se desarrollará una descentralización institucional tendiente a dotar de autonomía de gestión a las organizaciones de la rama Ejecutiva. Ya vimos que la introducción del SEV y del SIIF, más allá de su importancia en sí misma, se fundamentaba en la necesidad de crear las condiciones en la Administración Central, para dotar a los jefes de mayor autonomía de gestión. También vimos que las formas que adopte esta autonomía de gestión, no se han definido ni implementado. Queda entonces pendiente su concreción. En este terreno, se abre también un abanico de posibilidades, como lo muestra la experiencia de los países de la OECD (Naschold 1996), que van desde la constitución de agencias semi-independientes, pasando por distintos grados de autonomía gerencial pero dentro de la clásica línea jerárquica ministerial.

En este terreno también se discute ampliamente los pro y contras de la autonomización de la gestión, así como de los problemas específicos que plantea su aplicación al sector público en general y al *core government* en particular. Una vez más, sin pretender ser exhaustivos, se pueden señalar algunos de los problemas centrales que se plantean con la desagregación y autonomización organizacional y la consiguiente sustitución de la vieja relación fiduciaria por *low trust contracts* (Hood y Dunleavy 1995):

- a) al establecer objetivos específicos, el contrato puede conducir a los jefes públicos a limitarse al estricto cumplimiento de los mismos, dejando de lado y no responsabilizándose, por lo que no está expresamente establecido (*check-listing mentality*; Stewart 1993);
- b) se podría dar una situación de balcanización o atomización del sector público, en la cual los órganos centrales pierden la capacidad de conducir y dar coherencia a las

políticas públicas (macro-management (Elliassen/Kooiman 1993));

- c) en oposición a lo anterior, y como resultado de la tentativa de evitar ese problema, se puede dar un fenómeno de multiplicación y complejización de las regulaciones sobre la actividad de las agencias, que puede traducirse en el bloqueo del sistema. Los ministros, en tanto sigan siendo responsabilizados por las políticas que implementan las agencias, querrán especificar al máximo los contratos y multiplicarán los indicadores de performance como mecanismos de control (*back-seat driving* (Carter, N. 1994), reduciendo la autonomía de los gerentes;
- e) finalmente, se plantea el problema de la posible dilución de la responsabilidad ministerial con respecto a las actividades de las agencias. El Ministro, sólo asume responsabilidad por los lineamientos políticos generales, mientras que el jefe de la agencia, asume plenamente la responsabilidad por el manejo día a día de la misma. El problema es que no siempre es posible delimitar con claridad en un contrato, que es lo que es puramente administrativo y qué es puramente político, y por consiguiente, hasta dónde llega la responsabilidad de unos y otros.

En síntesis, la cuestión que queda planteada y que el sistema político debe asumir como problema de fundamental trascendencia política, es la de si el aparato del Ejecutivo seguirá una línea de desarrollo de autonomía institucional y gerencial de sus unidades y en ese caso, cuáles serán los nuevos mecanismos que garanticen la capacidad de los organismos representativos y a través de ellos de la ciudadanía, de conducir, controlar y exigir responsabilidades.

Para terminar, queremos insistir en que al señalar, tanto en el terreno de la gestión de personal como en la reestructura organizativa, los argumentos que cuestionan la introducción de la lógica gerencial en lo público, no estamos abogando necesariamente a favor de esos argumentos. Lo que nos interesa señalar es que no existe una sola vía (*one best way*), sino que se trata de opciones entre alternativas complejas, con consecuencias que no afectan sólo a la eficiencia organizacional, sino a la cuestión fundamentalmente política de "qué tipo de eficiencia, para qué tipo de fines".

## Bibliografía

- Bresser Pereyra, L. 1997: "Una reforma basada en la gestión aplicada a la Administración Pública de Brasil", en: *Gestión y análisis de políticas públicas*, No 9 (mayo-agosto), p.113-132.
- Carter, N. 1994: "Performance indicators: backseat driving or "hands off" control?", en: McKevitt, D./Lawton, A. (eds.) *Public Sector Management*, London: Sage.
- CIDE 1964: *Informe sobre la Administración Pública*, Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- Correa Freitas, R./Vázquez, C. 1998: *Manual de Derecho de la Función Pública*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Dunsire, A. 1995: "Administrative Theory in the 1980's: a viewpoint", en: *Public Administration*, Vol. 73 (Spring), pp.17-40.
- Elcock, H. 1991: *Change and Decay*, Essex: Longman.
- Elliassen, K./Kooiman, J. 1993: "Introduction", en: Elliassen, K./Kooiman, J. (eds.) *Managing Public Organizations*, London: Sage, pp.1-11.
- Greenaway, J. 1995: "Having the Bun and the Halfpenny: Can Old Public Service Ethics Survive in the New Whitehall?", en: *Public Administration*, Vol.73, pp.357-374.
- Gulick, L./Urwick, L. (eds.) 1937: *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hall, J. 1954: *La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una Reforma de la Organización Administrativa*, Montevideo: Instituto del Libro.
- Hood, C. 1991: "A Public management for all seasons?", en: *Public Administration*, Vol.69 (1), pp.3-19.
- Hood, C. 1998: "Individualized Contracts For Top Public Servants", en: *Governance*, Vol.11 (4), pp.443-462.
- Hood, C./Dunleavy, P. 1995: "From Old Public Administration to New Public Management", en: *Public Money and Management* (July-Sept), pp. 9-16.
- Jordan, G. 1995: *The British administrative system: Principles versus Practice*, London: Routledge.
- Lane, J. 1993: *Public Sector*, London: Sage.
- Naschold, F. 1996: *New Frontiers in Public Sector Management*, Berlin-New York: Walter de Gruyter.
- OECD 1995: *Governance in Transition*, Paris.
- ONSC 1997: *Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos (TOFUP)*, Montevideo.
- ONSC 1999: *Informe sobre cantidad de cargos públicos ocupados y funcionarios públicos estimados*, Montevideo.
- OPP-CEPRE 1998: *La Reforma Administrativa del Estado*, Montevideo.
- OPP-CEPRE 1999: *Resultados de la gestión pública (Rendición de Cuentas 1998)*, Montevideo.

Oszlack, O 1972: *Diagnóstico de la Administración Pública*, Montevideo, Instituto Nacional del Libro.

Oszlack 1999: "El desafío de la segunda reforma del Estado", en: *Nueva Sociedad* N° 160 (marzo-abril), pp.81-101.

Peters, G./Savoie, D. 1994: "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient", en: *Public Administration Review*, Vol.54 (Sept-Oct), 418-425.

Peters, G./Pierre, J. 1998: "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", en: *Journal of Public Administration*, Vol.8 (August), pp.233-244.

Prats y Catalá, J. 1998: "Servicio civil y gobernabilidad democrática", en: *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Vol 1 (julio-diciembre), pp.21-69.

Sánchez, J. (coord.) 1995: *Modernización del Estado en Uruguay*, Tomo 1, Montevideo: MEF-OPP.

Self, P. 1977: *Administrative Theories and Politics*, London: Allen & Unwin.

Spink, P. 1998: "Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa", en: Bresser Pereyra, L./Spink, P.(org.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas, pp.141-173.

Stewart, J. 1993: "The Limitations of Government by Contract", en: *Public Money & Management* (July-Sept), pp.7-12.

Stolovich, L./Mouerelle, J. 1995: *Estudio de la situación salarial en la Administración Central*, Montevideo: CIEDUR.

Wilson, W. (1887) 1993: "The Study of Administration", en: Farr, J./ Seidelman, R.(eds.) *Discipline and history political science in the United States*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp.33-47.

## RESUMEN

En este artículo se exponen los objetivos y los resultados de la Reforma de la Administración Central emprendida por el segundo gobierno de Sanguinetti. Se constata que las orientaciones principales de la misma se enmarcan dentro de las doctrinas correspondientes al New Public Management, y se analiza su capacidad para resolver los déficits estructurales de la Administración Pública en el Uruguay, así como su preparación para enfrentar los desafíos que plantea la construcción de una nueva institucionalidad estatal.

## ABSTRACT

The article presents the main objectives and results of Central Administration Reform undertaken by the second government of President Julio Ma. Sanguinetti. The authors verify that the main orientation of the reform is framed into the doctrines of the New Public Management. They also analyse its capacity to solve the structural deficits of the Uruguayan Public Administration as well as strengthening it to face the challenges of the construction of a new state institutionality.