

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

**La reforma administrativa del estado en el
departamento de Rocha: postergada o bloqueada?.**
Análisis de la estructura orgánica - escalafonaria de
cambios en la IMR en la última década (1991-2001)

Susana Camaiti
Tutor: Pedro Narbondo

INDICE

Introducción

1ª. PARTE.- Marco referencial.-

Capítulo 1.- La concepción de la administración estatal.

1.1.- Marco contextual de la Reforma Administrativa.

1.2.- La administración burocrática estatal: su dinámica histórica.

 Política y administración en el enfoque Weberiano.

 Rol de funcionario. Rol del político.

1.3.- Acerca del cuestionamiento actual a la teoría weberiana sobre la administración:
 el New Public Management.

Capítulo 2 .- Proceso de la reforma en América Latina y en el Uruguay.

2.1.- La forma de implementación en el Uruguay.

2.2.- La Comisión Sectorial para la Reforma del Estado: los cambios institucionales.

2.3.- Los cargos declarados excedentarios por la reestructura.

2.4.- Las economías generadas por la reestructura organizativa.

2.5.- Las limitaciones de la Reforma.

2.6.- La administración en las intendencias del Interior y los cambios procesados.

2ª. PARTE.- Estudio de caso.- Presentación.-

Capítulo 3.- Estructura orgánica y escalafonaria de la IMR

3.1.- La estructura de la IMR que enfrenta los problemas.

3.2.- Cantidad, distribución y características generales del personal

3.3.- Categorías de funcionarios municipales.

3.4.- Beneficios funcionales.

Capítulo 4. - Los intentos de reformas y sus resultados: una mirada diacrónica.

3ª PARTE.- Conclusiones.-

Capítulo 5.- Una posible interpretación del proceso:

 ¿Una reforma postergada o bloqueada?

Bibliografía

Anexos

Introducción

En el marco de importantes cambios en los Estados Nacionales recomendados por los organismos internacionales a partir del Consenso de Washington en las últimas décadas, tanto en el ámbito mundial como en América Latina, Uruguay se destaca por un proceso que se ha caracterizado como de cierto gradualismo en su aplicación.

Las llamadas Reformas de primera y segunda generación tardaron en aplicarse y han tenido una forma sui géneris de concreción. El proceso de Reforma del Estado en el país tuvo la peculiaridad que las recomendaciones de las llamadas reformas de primera generación que consistían fundamentalmente en las medidas de desregulación, privatización, y achicamiento del aparato estatal se vienen llevando a cabo a la par de las reformas de segunda generación que tienen como objetivo la reestructuración administrativa del Estado.

Los lineamientos para la Reforma del Estado en una primera etapa se llevaron a la práctica en toda América Latina y tuvo como antecedente los casos de Chile y Bolivia en los años 80 y fueron llevados a cabo en la década de los 90 en el resto de los países y en forma acelerada y significativa en Argentina. En Uruguay esta primera etapa se caracterizó por reiterados intentos por lograr la venta de empresas públicas, la constitución de asociaciones mixtas y la racionalización de los gastos del Estado.

Los estudios académicos sobre la Reforma del Estado en el país, que tienen su antecedente en la dictadura, ponen de manifiesto la existencia de bloqueos debido a factores políticos y estructurales y llevaron a una aplicación diferente a la que se realizaran en otros países de América Latina.¹

En cuanto a las llamadas Reformas de Segunda Generación, los planes y proyectos hacen hincapié en el logro de la mayor eficiencia y eficacia de la gestión administrativa y para ello se proponen medidas tendientes a lograr una racionalización de los recursos humanos y materiales.

También son significativos y acelerados el uso de los mecanismos de esta reforma en la Argentina y fundamentalmente en Brasil. En nuestro país esta Reforma Administrativa fue llevada a cabo a partir del 2º. Gobierno de J.M. Sanguinetti y se realizó con relativo éxito en la Administración Central y se mantiene en proceso en el resto de las Organismos Públicos. Para su logro se llevaron a cabo cambios institucionales para hacer posible su ejecución.

Además, se postuló a través de la Reforma Constitucional de 1996 a través de varios Artículos² la potestad constitucional de llevar a cabo la descentralización administrativa del Estado previendo la instalación del Congreso de Intendentes y postulando la necesidad de reglamentar el proceso a través de leyes específicas que aún no se han votado en el Parlamento Nacional. Es de destacar que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la planificación de las políticas de descentralización. Estas políticas serán ejecutadas por el Poder Ejecutivo, Entes autónomos, Servicios descentralizados y gobiernos departamentales. La OPP podrá constituir una Comisión Sectorial que propondrá los planes de descentralización.

¹ La utilización de mecanismos de "democracia directa" a través de un plebiscito popular que llevó a la derogación de algunos de los Artículos de la Ley de Empresas Públicas, votada durante el gobierno del Presidente Lacalle, significó el bloqueo más importante a los planes privatizadores. Otros factores políticos y estructurales son analizados por F. Filgueira, S. Lijtenstein y G. Avelino "*Cambio económico, exclusión social y minimalismo democrático*" y de F. Filgueira, J. Papadópulos: "*Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay: ¿sacando partido del conservadurismo?*"; y por Gerónimo de Sierra en "*Neoliberalismo, ajuste y cambios sociopolíticos en Uruguay*"-

² Constitución de la República. Art 50 – último inciso-, 230 – inciso quinto-, 262, 287, 298 y Disposiciones Transitorias y Especiales X e Y, entre otros.

La Reforma Administrativa en la Administración Central ³ fue implementada en el período de dos años - 1997-1999 - y trajo aparejada transformaciones significativas, no obstante lo cual, muchos de los aspectos están aún en proceso y las medidas adoptadas, de acuerdo a los estudios realizados, no habrían significado una reestructura radical. (Narbondo-Ramos. 1999)

El hecho que la reforma administrativa en el Gobierno Central se haya decidido a través de la Ley Presupuestal del 6 de enero de 1996 y se haya ejecutado de manera relativamente acelerada - aunque parcial- en el segundo gobierno de Dr. Sanguinetti (1995-2000) ha dado como resultado un mix donde se combinan elementos de la forma de administración tradicional con nuevas prácticas de gerenciamiento.

Consideramos que el proceso de reforma en el conjunto de la administración pública a nivel nacional pondría de manifiesto notorias desigualdades, de tal forma que los intentos por llevarla a cabo en las Intendencias del Interior han tenido grandes dificultades.

Las evidencias indican que la Reforma Administrativa a nivel de la Administración Central ha significado una reducción de las Unidades Ejecutoras, una disminución significativa de los funcionarios públicos a través del mecanismo de la declaración de excedentarios y de los retiros incentivados así como un cambio importante en la estructura orgánica, aunque muchos aspectos de la reforma en la estructura escalafonaria quedan pendientes. Sin embargo, los pasos llevados a cabo a nivel central no habrían sido acompañados por un proceso racionalizador en las Intendencias departamentales del Interior, aunque hayan existido intenciones a nivel del discurso de llevar a la práctica algunos intentos.

Tomando en cuenta las características distintivas tradicionales de la administración en los departamentos del interior del país, así como el rol de los partidos políticos, como los cambios legales procesados en los últimos tiempos, el objetivo de este trabajo es, precisamente, la investigación y el análisis de la estructura administrativa de la Intendencia Municipal de Rocha (IMR) y los proyectos de reforma presentados en el período 1991- 2001, visualizando los elementos que ponen de manifiesto la tendencia a que permanezca inalterada, aportando una primera interpretación de los factores que han entrado en juego para que la reforma no se haya comenzado en el departamento ni al ritmo gradual ni al grado que se procesó en la Administración Central.

Teniendo como referente estas transformaciones Centrales, el Estudio de Caso de la IMR permite llegar a algunas conclusiones específicas que, si bien no pueden ser generalizables al resto de los departamentos, igualmente, abonan el terreno de una investigación futura acerca de la situación en el resto del país y acerca de las causas que no hicieron posibles la mayoría de los cambios proyectados por los planes del Gobierno Central y la Oficina Nacional de Servicio Civil.

El objeto de estudio de nuestra investigación es la estructura administrativa actual, visualizando diacrónicamente las continuidades y quiebres en la última década, así como los proyectos de transformación que se barajaron en el período.

Las unidades de análisis que tomaremos para el estudio son las estrategias de la Administración Municipal de Rocha asumidas por el Intendente Riet Correa (1990-1995/ 2000- ...) y las tomadas en la administración del Intendente Aduato Puñales (1995-99) en cuanto a: 1º.- la estructura orgánica de la Intendencia; 2º.- características del funcionario y la situación escalafonaria del personal, ingresos y egresos, promoción, distribución de recursos, etc., 3º.- los cambios de gestión y el abordaje de la accountability y 4º.- el rol de las Juntas Locales en el contexto de la política de descentralización de lo departamental a lo local.

Para realizar esta investigación nos basamos en el análisis de fuentes secundarias: censos, informes estadísticos, diagnósticos, evaluaciones, anuarios, etc. Complementamos la investigación a través de fuentes primarias realizando 10 entrevistas a informantes calificados del personal jerárquico político, cuadros de la dirección administrativa que

³ Integran la Administración Central en sentido estricto : la Presidencia, los Ministerios, la OPP y la ONSC- consideradas como Unidades Ejecutoras con carácter ministerial pero cuyos responsables no pueden ser llamados a sala como los Ministros.

ejercieron esos cargos en los distintos períodos de gobierno desde 1990 y a mandos medios y profesionales de la actual administración.

Presentamos el trabajo dividido en tres partes:

Una 1ª parte, donde planteamos el marco contextual de la Reforma del Estado y las condiciones de los cambios, exponiendo la fundamentación teórica de la administración y el nuevo paradigma del New Public Management que es la base de los actuales cambios. A su vez, planteamos las características de la Reforma en América Latina y en el Uruguay y en qué estructura orgánica real se pretende procesar tanto a nivel nacional como departamental. Se partirá de un análisis de las que consideramos las dimensiones más importantes de la reforma administrativa en la Administración Central - y sus limitaciones - como marco referencial. De igual forma se analizarán los aspectos descentralizadores desde el punto de vista territorial que implicaron nuevas normas de relacionamiento del Gobierno Central con los gobiernos departamentales y locales que la reforma constitucional establece como objetivos a ser reglamentados por ley.

Una 2ª parte, donde plantearemos la descripción de la estructura orgánica y la situación escalafonaria en la Intendencia Municipal de Rocha en la actualidad. Y, en una mirada histórica, analizaremos los intentos de reforma desde 1990 y sus resultados.

En una 3ª parte, expondremos una primera interpretación y algunas de las conclusiones- en base al análisis documental y a los testimonios de los protagonistas - acerca de los factores que han entrado en juego para hacer del caso de Rocha uno de los ejemplos donde la reforma, si bien está en el discurso de los gobernantes, no ha sido llevada a la práctica.

1ª. PARTE.- Marco Referencial.-

Capítulo 1.- La concepción de la administración estatal.

1.1.- Marco contextual de la Reforma Administrativa.

Los cambios que se han dado en el mundo, producto de la globalización generada por la apertura de fronteras y el libre comercio, así como el predominio del capital financiero, provocaron que desde los organismos internacionales se diseñaran políticas que llevaron a importantes Reformas de los Estados.

El cambio de modelo económico que hizo hincapié en las exportaciones implicó la internacionalización de los mercados a través de la liberalización del comercio, el fin de las fronteras políticas y la extensión de las fronteras económicas, a través de procesos de regionalización -como el Mercado Común del Sur y la Unión Europea - en el marco de la globalización y con un predominio y acrecentamiento del capital financiero a nivel mundial provocando el debilitamiento de los Estados Nacionales .

Ante las transformaciones profundas en el modelo productivo y el incremento de demandas , así como por su incapacidad de responder a ella, el Estado de Bienestar -fundamentalmente en los países europeos - y de igual modo, los estados sociales en América Latina, entran en crisis. Reaparecen con fuerza las teorías liberales y se le vuelve a dar prioridad al Mercado sobre el Estado, planteando como respuesta la reducción de sus funciones a los cometidos esenciales.

Para dar respuesta a la crisis fiscal del Estado los organismos internacionales recomiendan lo que se dio en llamar la primera ola de reformas y promovió el ajuste estructural macroeconómico, medidas de ajuste fiscal, liberalización del comercio y liberalización de precios, con el objetivo ilusorio de volver al Estado mínimo.

En los años noventa, desde el punto de vista económico la aplicación de estas políticas no produjeron el desarrollo al que se aspiraba. Desde el punto de vista político, y como producto de las consecuencias económicas y sociales que trajeron esos cambios para la mayoría de la población, los organismos internacionales y los gobiernos nacionales comenzaron a hacer hincapié en la necesidad de una concertación del esfuerzo público y privado. Por esta razón se plantean desde los organismos internacionales una nueva estrategia que consistió en la aparición de la

Segunda Generación de reformas que tiene como objetivo lograr la racionalidad organizativa y funcional del Estado a través de la descentralización, la desregulación y la tercerización.

El estado capitalista sufrió esos cambios para adaptarse a las transformaciones económicas a través de políticas de disminución de sus funciones perdiendo su carácter esencialmente social y asimismo comienzan a darse las reformas estructurales del Estado que significaron la redefinición de sus objetivos y de sus funciones de regulación.

La reducción de las competencias del Estado, la transferencia de funciones a través de las tercerizaciones y privatizaciones inspiradas en el paradigma neoliberal que apostaban al descenso del déficit fiscal y del gasto con un modelo económico esencialmente exportador, limitan al Estado a los considerados sus "cometidos esenciales".

Sin embargo, desde hacia mucho tiempo, existía la preocupación por mejorar la administración y que los Estados procesaran una transformación de sus estructuras burocráticas, consideradas lentas y poco eficientes para la nueva realidad.

Por esa razón, desde el punto de vista político, comienzan a darse cambios institucionales que, en algunos casos, llevan a un fortalecimiento del Poder Ejecutivo a través del acortamiento de los plazos del parlamento para la aprobación de las leyes, y de su intervención directa en la formación de los nuevos bloques económicos regionales que harían necesario una mayor agilidad e independencia para su concreción.

El intelectual latinoamericano, Bresser Pereira, directamente involucrado con la Reforma del Estado en Brasil, a través, sobre todo, de la Reforma Gerencial de la Administración Pública, en su libro *Reforma del Estado para la ciudadanía*, sostiene que la inspiración de la reforma gerencial es mucho más republicana que liberal, que su objetivo central es el de asegurar las condiciones más propicias para la defensa de la *res pública* y que está vinculada no a la desaparición del Estado, sino a su reconstrucción en moldes más efectivos. (Bresser Pereira: 1999)

Las transformaciones que se comenzaron a llevar a la práctica a nivel de la administración pública estatal orientadas por el New Public Management que apuestan al nuevo relacionamiento entre los sectores públicos y privados con la transferencia de funciones tanto al mercado como a las redes sociales, lleva al surgimiento de un nuevo concepto teórico que va más allá de la reforma administrativa: la "governance", que permite analizar la capacidad de la sociedad en su conjunto de regularse a sí misma no sólo a través del Estado. Reconociendo la dificultad de una definición única del concepto y la necesidad de diferenciarlo del concepto de gobernabilidad – que hace referencia a "la capacidad del gobierno de responder a las demandas sociales y definir e implementar las políticas públicas", tal como lo señalan Narbondo y Ramos (2001), podemos acercarnos a su complejidad a través de la definición dada por Calamet y Talmant (1997):

"La gobernancia es la capacidad que tienen las sociedades humanas de proveerse de sistemas de representación instituciones, procesos, cuerpos sociales, para administrarse ellas mismas en un movimiento voluntario. Esa capacidad de conciencia (el movimiento voluntario), de organización (las instituciones, los cuerpos sociales), de conceptualización (los sistemas de representación), de adaptación a nuevas situaciones es una características de las sociedades humanas". (Calamet y Talmant . 2001)

1.2.- La administración burocrática estatal: su dinámica histórica. Política y administración en el enfoque Weberiano.

La administración burocrática clásica, se impuso en los países europeos a fines del siglo XIX y en los Estado Unidos a comienzos del siglo XX. Esta primera Reforma Burocrática estaba basada en los principios de administración del ejército prusiano. Puede ser considerada como la administración pública de tipo legal - racional que Max Weber describió dentro de sus tres tipos ideales de dominación.

Este tipo de administración fue adoptado por los estados capitalistas con el objetivo de evitar las prácticas patrimonialistas que venían de la Edad Media y que tuvieron su cenit con las monarquías absolutistas predominantes entre los siglos XV y XVIII.

Se consideraba que en ese tipo de administración se confundían el ámbito de lo público y de lo privado porque el Estado se entendía como patrimonio del Rey. Los cargos públicos eran ejercidos por una nobleza burocrática y prebendaria dependiente del monarca. La alta burguesía ejercía un gran poder político que usaban para enriquecerse, la corrupción era pues consecuencia inevitable de la situación. Por otro lado, la posición de privilegio económica-política de los miembros de la alta burguesía, les permitía la autoglorificación y la arrogancia propia de los que poseían, además, la racionalidad técnica. Esta situación llegó hasta el siglo XIX cuando, lentamente, se fue procesando un cambio profundo a través del cual la burocracia prusiana dejó de ser dinástica para convertirse en servicio público civil y, los burócratas dinásticos, fueron sustituidos por funcionarios públicos, momento en el cual tuvo lugar la Reforma Burocrática.

El tipo de administración patrimonialista no se consideraba funcional con el desarrollo del capitalismo industrial en auge y el régimen de la democracia parlamentarias del siglo XIX. De ahí que se consideró necesario que el estado desarrollara un tipo de administración que distinguiera claramente, no sólo lo público de lo privado, sino también la diferencia entre el administrador público y el político.

Surge la burocracia estatal integrada por "profesionales" que responden ante los políticos. El Estado transformado, y como organización compleja necesitó de la burocracia "profesional" como forma de coordinar sus acciones y poder prever el comportamiento de sus miembros, así como incluir el proceso de implementación del Estado de Derecho que garantizaba la aplicación de las leyes.

Este es el contexto histórico en el cual Weber realiza sus elaboraciones sobre *la Burocracia*. A través de la lectura de sus obras se pueden distinguir dos ejes de preocupación. Un primer eje teórico acerca del conocimiento y la política, y otro en el cual relaciona la administración y la política. Sus obras se basan en dos premisas o postulados básicos:

- la idea de que el mundo sólo puede avanzar por medio del conocimiento científico y no por instituciones mágicas. Descreído de las posibles soluciones mágicas, hay en él un convencimiento del predominio racional del mundo;
- el tema de la modernidad como racionalización considerado un rasgo central de la sociedad contemporánea.

Es una visión del mundo moderno con influencia de un tipo de pensamiento científico, del avance del conocimiento racional y el abandono de ciertos medios de salvación como los mitos, medios sacralizados o supersticiosos. Considera que los individuos se fueron alejando de ciertos dogmas religiosos y que hay una crisis de las verdades inmutables y, por lo tanto, postula un mundo al que se debe dotar permanentemente de razón. Visualiza un mundo cada vez más desencantado que exige racionalización, un mundo basado fundamentalmente en dos principios: *individualidad* y *racionalidad* consecuente con el desarrollo capitalista de la época. Sostiene que la modernidad plantea la autonomía moral de los individuos, no sólo en la perspectiva de la afirmación de sus derechos sino también en principios de índole cultural y religiosa.

Esos cambios, según su opinión, tienen que ver con la Reforma Protestante, a partir de ciertos compromisos mundanos, relacionados con el trabajo, los principios de vida y los emprendimientos individuales. Reivindica un tipo de acción en la cual las convicciones religiosas se aplican en el mundo tal cual es, y con las cuales se obtienen logros que significan la salvación aquí en la tierra. Hay un fuerte componente cultural y religioso, también un compromiso en cuanto a la creatividad individual, el carisma como fuerza motivacional y la voluntad del individuo. Sostiene el principio de racionalidad como extensión de esa acción de medios a fines.

De esa forma, para Weber, ciertas relaciones sociales se vuelven muy codificadas, son como códigos aplicados a conductas de vida, previsibles, calculados. Por esa razón considera la racionalidad como un hecho cultural y como componente universal de la modernidad. Hay diferentes esferas de acción que se racionalizan: Justicia, Administración, Economía y Estado, también la política, que se vuelven calculables, previsibles, a través de la especialización y la formalización. Se genera tensión entre el individuo y la sociedad, entre la personalidad creativa y la personalidad del burócrata cuyos códigos impersonales de acción están sustentados en criterios de racionalización. A su entender, esta tensión se resuelve con la intervención de la política. Es a la política a quien le corresponde ser la antítesis de ese orden racionalizado, rutinario, y recuperar la creatividad.

En otras palabras, reconoce que en el mundo moderno caracterizado por su racionalidad, las administraciones, pública y privada, se tecnifican y se burocratizan. La política, sin embargo, es un lugar de liderazgo carismático, aunque ese liderazgo no puede dejar de ser especializado y racionalizado. Ambos, tanto el burócrata como el político, tienen puntos en común: administrar cosas y ejercer poder.

Weber describe y explica, a la vez que se hace preguntas de tipo normativo, sobre la administración y la política y sobre lo que se espera que sea su labor. De ahí que plantea que los funcionarios tienen diferentes responsabilidades que los políticos. Por esa razón sostiene que las características del funcionario son la obediencia, aún en contra de sus ideas; el respeto a los órdenes en una estructura jerárquica; y estar técnicamente capacitado.

ROL DEL FUNCIONARIO

Para Weber la dominación legal - racional, que plantea como tipo puro, es específicamente la forma de Administración Moderna acorde con el desarrollo del Estado capitalista de entonces y se basa en ideas relacionadas entre sí: todo derecho pactado u otorgado lo ha sido de forma racional, con intención de respetarse por todos los miembros de la asociación y también por los que habitan en el territorio y realicen acciones sociales o tengan relaciones sociales que sean importantes en ese ámbito. Dicha racionalidad puede ser de acuerdo a fines, a valores, o a ambos.

Considera que todo derecho es por esencia un conjunto de normas aceptadas por todos los miembros de la comunidad, que los jueces deben aplicar y que la administración debe cuidar racionalmente que todo se cumpla dentro de la normativa aprobada por la asociación o no desaprobada por ésta. De ahí que el soberano que detenta el poder también debía regirse por dichas normas, es decir que aunque ordene y mande, también debe obedecer esa orden impersonal y esto también es considerado válido para un presidente electo por los ciudadanos. Consecuente con su análisis también el que acata, el ciudadano, obedece sólo al Derecho, y si obedece al soberano sólo lo hace dentro de la competencia limitada, racional y objetiva que le otorga este orden.

De acuerdo a Weber, la administración en su modelo ideal de dominación legal – racional, se distingue en los siguientes aspectos:

- 1.- Rige el principio de **separación plena** entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción.
- 2.- En el caso racional **no existe apropiación del cargo** por quien lo ejerce.
- 3.- Rige el principio administrativo de **atenerse al expediente**, o sea el respeto al debido proceso.
- 4.- La burocracia es la **estructura pura de dominación** del cuadro administrativo.

El modelo de organización burocrática tiene la característica de que *sus oficinas están unidas por reglas permanentes* dentro de una misma competencia. Esto significa, en primer lugar, *la división de trabajo* según áreas de obligaciones; en segundo lugar, *la clasificación correspondiente de comando de autoridad*; y, en tercer lugar, *la adjudicación de medios de sanción y las condiciones de su uso habitual*.

También se caracteriza por el *ordenamiento jerárquico de oficinas reguladoras* de cada unidad administrativa, con el derecho a queja de los subordinados; el principio de separación total entre los medios de trabajo y la propiedad privada; la prohibición de apropiarse de puestos de trabajo y la constancia de acta, aún donde se realiza trabajo verbal.

Para Weber, el burócrata público se caracterizaría como un individuo personalmente libre, su trabajo está remunerado por un salario con vistas a ser recompensados por una promoción regular en una carrera de por vida, el trabajo administrativo es su principal tarea y ejerce la autoridad que le transfiere su oficina, con instrucciones derivadas de su designación o ubicación en el cargo de acuerdo a su calificación personal.

De la organización del modelo y de las características del funcionario se desprende una gran preocupación por el control de la burocracia, pues aunque descartaba su función como indispensable y la consideraba *"sencillamente*

inseparable de las necesidades de la administración de masas. Se tiene que elegir entre la burocratización y el dilettantismo de la administración; y el gran instrumento de la superioridad burocrática es este: el saber profesional especializado". (Weber: 1980)

ROL DEL POLÍTICO

Dado que Weber hace un análisis de tipo institucional y analiza las reglas que fortalecen esas instituciones, el político profesional, en su opinión, es una *"buena creación institucional"*, actúa como filtro selectivo de las reglas institucionales, es un conductor y un organizador. En las sociedades modernas y en el Estado capitalista, el mundo de los saberes técnicos son importantes, conjuntamente con la política, como la posibilidad de opción de valores sólidos; el político decide, pero necesita de los conocimientos técnicos como apoyo.

Weber tiene una concepción relativista del Rol del Político. A diferencia del Burócrata, el político puede determinar la importancia o no de ciertos valores. En su *Teoría de la Política y la Democracia*, la Política está asociada a las cuestiones del Poder del Estado, con una imagen vertical, con una dominación de los gobernantes sobre los gobernados. Dicha dominación estaría constituida social y conflictivamente, y de ahí surgiría su legitimidad. El poder requiere ser conducido para que las sociedades recorran una determinada dirección. De acuerdo a su posición, el gobierno y el poder exigen destreza. Esa destreza la tendría el gobernante que marca el rumbo y lo implementa; el político debe ser un buen timonel que se mueve dentro de un espacio público en el cual existen diversas opciones, dentro de las cuales la ciudadanía va a elegir. Por esa razón, según Weber, la acción política requiere de un buen liderazgo.

De acuerdo a sus conclusiones, los atributos del político serían: su capacidad de poder enfrentar la lucha con otros, el asumir el riesgo y el mantener el autocontrol aunque con pasión y convicción. De ahí que los atributos psicológicos que le reconoce al político son la pasión y la mesura. A diferencia del espíritu funcional del burócrata que sólo debe saber cumplir órdenes, el político en cambio, debe responsabilizarse por sus acciones.

Weber plantea el rescate de una genuina vida política frente a la irrupción de los saberes modernos, sobre todo los peligros que entrañan para la política la rutinización y la burocratización de la cual debe tomar distancia. Hay riesgo de traslado a la política de la codificación, este riesgo debe ser limitado con liderazgos políticos fuertes en los cuales recaerá la iniciativa para obtener lo que él aspira lograr: una Democracia posible. Por esa razón, el Estado debe contar con buenos liderazgos políticos que tengan la capacidad de sustraerse a las técnicas burocráticas y que, a través de la acción política, sean capaces de lograr esa democracia posible. Es así que la acción política sería aquella que mejor pone en juego ciertos fines y ciertos medios, la mejor dotada de fuerza de convicción y de capacidad de instrumentación, y para eso se necesitan ciertos recursos, liderazgo e Instituciones. Es una acción que no se puede plantear en términos de intereses sino de convicción, que pueden estar codificadas por ideologías que motivan una acción política de lucha y confrontación. Toda acción política exige, según el autor, una elección apropiada de ciertos medios, dado que cualquier opción política puede tener oposición. Por tanto la elección de los medios para llevarla a cabo debe tener en cuenta la necesidad de frenar la oposición. Esos medios deben ser regulados, por eso Weber plantea la necesidad de que se exija al político la existencia de una ética de la convicción y una ética de la responsabilidad que estaría dada por la ponderación de los medios, en la medida que habría máximas prudenciales y que se tomaría en cuenta las consecuencias de la acción. De ahí que plantee que en el político debe ser necesario una combinación de las dos éticas como un principio de identidad, como un principio de realismo y eficacia.

Considera que la acción política es una acción determinada, con corte estratégico teleológico, constituida de voluntad política y control de una contingencia de acuerdo a las circunstancias, los medios y los saberes específicos que sepan poner orden en ella. El político estaría, en su soledad de decisor, forzado a calcular la efectividad de sus acciones, y los logros son las consecuencias de sus fines; la acción política es muy autorreferida pues los actores son claramente responsables de sus acciones frente a los otros.

El rol del poder político y del político que lo encarna, sería ejercer un efectivo control sobre el funcionario, una acción "positiva" de gobierno y oposición a través del parlamento que se asume como gobernante.

Para controlar eficazmente la administración, el poder político necesita en primer lugar, procurarle lo que sólo es accesible al funcionario, *"el saber relativo al servicio"* para que no se convierta en un *"saber secreto"* y en segundo

lugar, poder controlar a los funcionarios a través de llamados ante las comisiones parlamentarias para su rendición de cuentas.

En este sentido afirma:

"En tanto en los escalones inferiores de la jerarquía burocrática son controlados y criticados por los superiores, fallaba en Alemania todo control, tanto técnico como político, frente a las instancias superiores, o sea precisamente a aquellas que tienen que ver con la 'política' " (Weber: 1980) , de ahí su gran preocupación por fortalecer el control del Parlamento sobre la burocracia.

Weber veía, con preocupación, el incremento del poder de las burocracias y por ese motivo considera que deben tener un fuerte control parlamentario a través del cual considera que puede ser acotado su poder. Marca la necesidad no sólo del control sino además de la cooperación de la burocracia con el Parlamento por los conocimientos que la burocracia tiene de la Administración y que serían necesarios para formar jefes responsables y no demagogos ni diletantes.

1.3.- Acerca del cuestionamiento actual a la teoría weberiana sobre la administración: el New Public Management.

El modelo burocrático weberiano que era considerado eficiente para el pequeño Estado Liberal del siglo XIX fue conceptualizado como el aparato que debía garantizar funciones esenciales: la libertad individual, la seguridad interna y la seguridad externa. El Estado dejó de cumplir exclusivamente esas funciones esenciales para complejizarse en la medida que se desarrolla el Estado de Bienestar, Social y económico del siglo XX, y ese tipo de administración no garantizaba, según Bresser Pereira, ni rapidez, ni eficiencia, ni calidad, ni bajos costos en los servicios prestados al público (Bresser Pereira, 1999).

La necesidad de cambios en el modelo de administración provocó un pasaje de la Administración Pública Tradicional, basada en el modelo weberiano, al New Public Management, actual modelo de administración del Estado. Esta transformación se debió a que el primer modelo, con sus rigideces y sus garantías, era cuestionado pues sólo se adaptaba perfectamente a un tipo de intervención predominante en los estados liberales: imperativa y con poco margen de discrecionalidad, para lo cual existían las garantías legales de la función pública.

Sin embargo, con más o menos modificaciones, el modelo de la Administración Clásica tradicional permaneció en los Estados de Bienestar o Social mientras las funciones del Estado se acrecentaban producto de que los Estados asumen cada vez más demandas sociales.

Según algunos críticos, en el marco de transformaciones, la Administración Pública Tradicional era gerencialmente errónea por su obsesión de acatar las reglas, las regulaciones y por seguir el debido proceso. Esto no se adaptaría a una nueva era, caracterizada por la flexibilidad, la elección y la responsabilidad personal (Wright, 1997).

Teóricos como Bresser Pereira coincide con las concepciones neoliberales que sostiene que el Estado de Bienestar es el responsable y la causa última de la crisis, aunque sostiene que el Estado debe cumplir una función reguladora importante que no puede quedar librada al mercado.

"Cuando afirmo que esta crisis tuvo como causa fundamental la crisis del Estado -una crisis fiscal del Estado, una crisis del modo de intervención del Estado en lo económico y en lo social, una crisis de la forma burocrática de administrar el Estado- estoy haciendo referencia a la premisa de que el Estado además de garantizar el orden interno, la estabilidad de la moneda y el funcionamiento de los mercados, tiene un papel fundamental de coordinación económica" (Bresser Pereira, 1999).

El autor sostiene que el Estado debe cumplir funciones de regulación pero la función del mercado sería la de coordinar la economía a través de intercambios y el Estado realizaría las transferencias focalizadas hacia los sectores que el mercado no logra remunerar adecuadamente.

La crisis del Estado se vincularía con el proceso de globalización que habría reducido la autonomía de los estados nacionales en las áreas políticas, económicas y sociales. La respuesta acorde a la globalización fue la Reforma o reestructuración del Estado, poniendo especial atención a la Reforma Gerencial de la Administración Pública.

Esta Reforma Administrativa consiste en introducir cambios a nivel de los Recursos Humanos de la Administración, en tanto supone aplicar lógicas empresariales privadas al ámbito público: hay un pasaje del viejo paradigma tradicional de Administración Pública al nuevo modelo de gerenciamiento o New Public Management. Este es el paradigma que actualmente predomina en el sector público y cuyo objetivo supone el aumento de la eficiencia y la "accountability" en la provisión de servicios públicos.

En suma, la Reforma del Estado entre la que se incluye la Reforma Gerencial de la Administración Pública, buscaría un Estado que no sustituya al mercado ni a la iniciativa privada, pero que los regule en forma eficaz, y supuestamente orientado hacia el interés público. También permitiría superar la crisis fiscal y los funcionarios tendrían mejores salarios, serían más valorizados y gozarían de un mayor respeto social. El Estado sería más austero y más eficiente y prestaría mejores servicios a los ciudadanos.

La competitividad internacional, según los teóricos de la reforma administrativa, exigiría la eficiencia del sector público, y además, limitaría la creciente demanda al Estado para garantizar los derechos sociales a través de una mejor administración de los recursos disponibles garantizando la transferencia de funciones a las organizaciones de la sociedad civil.

El marco teórico en el cual están insertas las Reformas de la Administración Pública a nivel mundial, se relaciona con el cambio del modelo de Administración Pública Tradicional al nuevo modelo de gerenciamiento, también llamado New Public Management.

La organización del modelo de Administración Pública Tradicional tiene ciertas características, en especial la existencia de jerarquías monocráticas de oficiales de carrera asalariados, bajo control político directo, sin derechos de propiedad transferibles, financiados por partidas de dinero en forma de bloques anuales, extraídos de un presupuesto basado en fondos generales y con monopolio legal sobre ciertas actividades. (Hood, 1990) Las características motivacionales más importantes de la Administración Pública Tradicional, son que los funcionarios públicos están orientados por el sentido del deber y que en el sector público hay un interés dominante que pone los límites a la administración y a la política. El viejo paradigma está compuesto por una serie de doctrinas administrativas que privilegian el control, la justicia, la equidad, la honestidad, la seguridad, la continuidad y el debido proceso, a diferencia de otras doctrinas que privilegian otros valores administrativos como: la frugalidad, la rapidez, la delgadez y la delegación.

Al paradigma de la Administración Pública Tradicional se le hicieron variadas críticas que se pueden agrupar según dos categorías: o bien el modelo no responde a la realidad - la motivación del funcionario público no siempre se corresponde con el interés público-, el sector público es heterogéneo y no puede ser reducido a la burocracia de gobierno, o bien el modelo no conduce a la eficiencia organizacional.

Además, para el modelo weberiano "la existencia de la dominación racional - legal y sus agentes, una burocracia autónoma y autorregulada, es considerada signo de modernización política" y "en la interpretación que de la teoría weberiana ha hecho la corriente del "desarrollo político", el clientelismo fue considerado, una característica de los sistemas políticos tradicionales. Como tal, estaba por un lado llamado a desaparecer con los procesos de desarrollo político y por el otro, era irrelevante para el análisis de los sistemas políticos modernos. Sin embargo, (...) contrariamente a lo que se entendió tradicionalmente, 'diferenciación', 'autonomía', 'universalismo' y 'racionalización' no son características generales de toda forma estatal "moderna", sino el producto de condiciones históricas específicas que en cuanto tales no pueden ser alineadas en un continuo 'tradicional- moderno'. (...) Si lo anterior es cierto, el clientelismo político pierde, dentro de esta perspectiva, su esencialidad 'tradicionalista' para devenir un elemento propio de diversos tipos de articulaciones históricas". (F. Panizza : 1988),

Por su parte, el management constituye una ideología en tanto supone valores y creencias acerca del mundo y cómo este debería ser. El management es de por sí bueno y el mundo debería ser un lugar donde los objetivos sean definidos con claridad y el personal esté motivado para alcanzarlos. El management sostiene la verdad

autocomprobada de que cualquier tipo de mal en las organizaciones se resuelve con un mejor management. (Pollit, 1990)

Según esta ideología, los héroes estarían encarnados por los manager, que deben ser hombres, blancos, de clase media, y los villanos serían: los sindicatos, los profesionales, los políticos y los burócratas. Son grupos sociales los que desarrollan y sostienen dichas ideologías y además justifican la autoridad y el comportamiento de los manager sobre los trabajadores.

Otras de las características de esta ideología son: que el progreso social descansa en el logro de incrementos de productividad; los incrementos provienen de la aplicación de tecnología cada vez más sofisticada y de una fuerza de trabajo disciplinada de acuerdo al ideal de productividad. El management es una función organizacional distinta y separada, que juega un rol crucial en la planificación, implementación, medición y evaluación de las mejoras en la productividad y el éxito empresarial dependerá crecientemente de las cualidades y el profesionalismo de los manager. (Pollit, 1990)

El management es aplicable más que nada a la empresa privada. Para la Administración Pública se pensó en el New Public Management. La diferencia entre el management y el New Public Management podemos encontrarla en las definiciones de función pública como institución y función pública como organización. (Prats y Catalá, 1998)

La función pública como institución es un conjunto de valores, principios y normas formales e informales que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos, y en general, todos los aspectos considerados relevantes de la vida funcional. Es una institución jurídica o formal, y a su vez una institución informal integrada por los modelos mentales y las expectativas que los funcionarios y los ciudadanos tienen acerca de la función pública. El conocimiento de las reglas informales es fundamental para entender el funcionamiento de la institución y las dificultades de aplicación de tantos esquemas jurídicos formales. (Prats y Catalá, 1998)

En cambio, la función pública como organización es la suma de los recursos humanos concretos, puestos al servicio de una, o del conjunto de las organizaciones públicas administrativas. La función pública como organización, opera dentro del marco institucional de la función pública, pero se encuentra ordenado para obtener los resultados específicos de su organización. Las normas institucionales garantizan valores y principios, y las normas organizativas son de naturaleza instrumental respecto a la disposición y gestión de Recursos Humanos. El Derecho, la Ciencia Política y la economía se encargan de las normas institucionales y el management de las normas organizativas. (Prats y Catalá, 1990)

La libertad que tiene el management para gerenciar una empresa privada no la tiene, ni la puede tener, un funcionario público. Este último estaría constreñido por las normas institucionales, y eso daría seguridad al libre mercado y a la defensa de la soberanía.

La función pública como organización, con Recursos Humanos ordenados por el poder político o patronazgo, ha existido desde siempre, pero la *función pública como institución* sería la garantía constitucional de un orden abstracto y necesario que se impone a la acción organizadora de los Recursos Humanos. Es una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal de mercado. (Prats y Catalá, 1990)

Por esa razón, *El New Public Management apunta a la sustancia y no al proceso, a la descentralización en la toma de decisiones, a mejorar la gestión e introducir indicadores de eficiencia, a tratar al público como clientes, a impulsar la competitividad entre los proveedores de servicios, etc.*

Como plantea Oscar Oszlak, el objetivo es “lograr un mejor Estado – no sólo más chico-, técnica y culturalmente más avanzado, contemplando el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social, y priorizando además los necesarios cambios a introducir en las instancias subnacionales, incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana en esos niveles.” (Oszlak, 1997)

De esta forma aparecen como postulados a lograr prioritariamente: “la reducción y el alcance de la intervención estatal, disminuir el número de unidades organizativas y contraer el tamaño de la dotación de personal”

(Oszlak, 1997) así como la necesaria “redistribución del poder” hacia los ámbitos locales implementando la descentralización en aras de lograr una mayor participación ciudadana profundizando la democracia.

A estas orientaciones básicas en cuanto a la descentralización habría que agregar ciertos “principios rectores” de todo proceso descentralizador que, como plantea Altahir Magri – citando a Carrión 1999- deberían actuar en la relación central – local o departamental – local fijando “los alcances y los límites entre los niveles de gobierno”. Esos principios serían, de acuerdo a Magri:

En primer lugar , la descentralización traería implícita la alteración de la jerarquía tradicional para las decisiones que fijaba las funciones de los organismos , de tal modo que los ámbitos más cercanos a la sociedad serían los más considerados pues garantizarían mayor conocimiento, mayor democracia y mayor eficiencia (Principio de subsidiariedad), aunque tales potestades de los organismos locales además de llevar a una segmentación de la gestión limitarían el control y la capacidad de gestión del gobierno central.

En segundo lugar, el proceso de descentralización y multiplicación de subunidades permitiría una articulación de funciones sectoriales y territoriales “que trasciende los niveles del estado” (Principio de la Concurrencia), pero que al desarrollar “mecanismos a pequeña escala de articulaciones múltiples” también “inhibe la capacidad de negociación” que tiene un organismo superior tanto a nivel nacional como departamental así como “la capacidad de gestión desde una visión integradora y global de las ventajas y desventajas del territorio total”. Por otro lado permitiría acuerdos institucionales que saltando los organismos intermedios pudiendo lograr acuerdos entre niveles sectoriales -locales .

En tercer lugar, la descentralización buscaría una “redistribución más equitativa” del poder centralizador del Estado y como consecuencia fortalecería la democracia y la participación a nivel territorial. (Principio de Solidaridad). Sin embargo se señala que las subunidades poseen capacidades diferentes y la redistribución de ingresos y de servicios deberían tomarse en cuenta por parte del gobierno central. Sin duda el mayor desarrollo de los factores económicos de una subunidad traería aparejado una mejor prestación de los servicios y de lo que se trataría es de lograr un equilibrio que no fuera en detrimento de la gestión central ni de las subunidades con menores capacidades de prestaciones .

En cuarto lugar, el proceso de descentralización debe tener en cuenta (Principio de flexibilidad) la diversidad de capacidades y la heterogeneidad de los organismos que reciben el traspaso de funciones y las condiciones de asumirlas manteniendo “un equilibrio” porque como plantea Carrión (1999) citado por Magri, “Todo aumento de competencias tiene sentido si el órgano correspondiente tiene la capacidad de asumirlas y si se hace un incremento correlativo de recursos económicos”.

Como señala la autora, el necesario equilibrio de los cuatro principios analizados “puede amortiguar lo que Melo (1995) define como ‘los efectos perversos de la descentralización, que puede incrementar la exclusión social y la desorganización institucional’ ”. (Magri, 2001) (Nota final)

En el cuadro I presentamos las características de los modelos de administración analizados con el objetivo de remarcar las diferencias y semejanzas que mantienen entre sí, de tal forma de detectar, en los casos concretos de administración, cómo se combinan aspectos de uno y otro modelo.

Cuadro I

Características comparativas de los Modelos de Administración Pública.

Modelo patrimonialista	Modelo burocrático tradicional	New Public Management
Política + Religión	Política \neq Religión	Política \neq Religión
Mitos /Instituciones mágicas /particularismo	Racionalidad científica Universalismo	Racionalidad Científica FOCALIZACIÓN
	Tecnificación-Rutinización	Tecnificación Sofisticada/ productividad
Público = Privado Patrimonialismo	Público \neq Privado Diferenciación	Público + Privado /Mix Transferencia de funciones
Administración = Política	Administración \neq Política Diferenciación / autonomía	Administración \neq Política Función pública como institución y organización. <u>Management público:</u> Planificación/Implementación Medición /evaluación productividad
Burocracia dinástica	Burocracia Profesional Funcionarios públicos	Management Funcionarios públicos
Patrimonialismo	Jerarquía/ controles	Alteración de la Jerarquía Descentralización.
	Obediencia/sentido del deber/división del trabajo Regulación	Responsabilidad personal/ Flexibilidad/ delegación/ rapidez
	Capacitación/ Sin derecho a propiedad de cargo/ Trabajo de por vida.	Capacitación para la competitividad, eficiencia y calidad del servicio, austeridad
Poder político domina a la administración	Poder político : Control y cooperación con el administrativo	Distribución del Ingreso y del poder

Las características del funcionariado en las últimas décadas.

De acuerdo a la teorización de Renate Mayntz, cuando la Administración Pública se presenta diferenciada institucionalmente existe una tendencia a distinguir al funcionariado con un status especial profesional que se distingue por poseer determinados derechos o privilegios (duración, seguridad del empleo y elementos de asistencia social) "que fueron y son siempre el resultado de una lucha de intereses", y obligaciones (fidelidad al Estado y conducta ejemplar) que le imponen determinadas limitaciones.

No obstante la autora se refiere esencialmente a los países desarrollados, la siguiente afirmación puede generalizarse también a muchos países latinoamericanos: "la configuración del personal de la Administración Pública en un grupo profesional con rasgos estamentales propios ha alcanzado grados de desarrollo muy diferente, tanto si se comparan diversos países como si se lo considera a través de las distintas épocas históricas de una misma sociedad"

Seleccionamos aquí aquellos caracteres del personal de la administración pública que pueden considerarse los más generalizados, entre los señalados por Mayntz, que se conservan en la actualidad aunque vienen siendo cuestionados: el carácter de funcionario vitalicio o su inamovilidad, la integración en un escalafón jerárquico cuyas condiciones de trabajo están reguladas por el Estado así como el monto de su remuneración.

De acuerdo al estudio de Mayntz, la Administración Pública en los países desarrollados no sólo ha tenido funcionarios con estas características; muchas veces ni siquiera son predominantes. Por el contrario, fundamentalmente incrementándose en las últimas décadas, el personal cuenta también con dos grupos de status: los contratados administrativos y personal obrero. El nuevo fenómeno de los contratados o personal temporario en muchos casos ha creado una situación cuyo número es paritario con los funcionarios estables o vitalicios y en otros se han convertido aquellos en dominantes. Esos trabajadores no poseen las características vitalicias, ni los derechos jubilatorios, ni una carrera administrativa. Sin embargo, de acuerdo a las investigaciones realizadas, no parecerían existir diferencias significativas en cuanto a las tareas que realizan o el nivel cultural que poseen.

La autora también señala una diferenciación en cuanto al aspecto de la cualificación: por un lado en la dimensión vertical existen grupos de acuerdo a la calificación en escalafones o categorías de acuerdo al país. Por otro lado, la diferenciación en la dimensión horizontal de distintos grupos profesionales – las carreras– que a la vez, pueden estar ordenados verticalmente y que difieren de país a país.

Este tipo de distinción por cualificación pasa a tener una importancia destacada en lo que tiene que ver con el ingreso de nuevos funcionarios y la posibilidades de movilidad interna pues tal clasificación se convierte en una limitación para ingresos, traslados y para la flexibilidad de distribución pues existen regulaciones específicas que la determinan. (Mayntz. 1985)

Este tipo de características del funcionariado público fue tomado como referente por los servicios civiles en los estados sociales latinoamericanos, visualizándose una adaptación a las particularidades de sus administraciones y a sus articulaciones históricas.

Los cambios introducidos con la Nueva Gestión Pública se caracterizan, al decir de Dunleavy y Hood, por una tendencia a la baja de la “densidad de las reglas que limitan la libertad de los administradores públicos” y a la baja del “grado de aislamiento del sector público respecto a las prácticas del sector privado”. Como afirman los autores:

“Cuando Max Weber en 1911 describió su famoso tipo ideal burocrático, las características utilizadas para definirlo tales como la distinción entre funciones y personas, la estructura jerárquica, la confianza en los procedimientos escritos y reglados. O el énfasis en la creación de una administración ajena a los intereses particulares, también servían como rasgos distintivos, como elementos no compartidos por otras organizaciones. Ochenta años más tarde, el tipo ideal weberiano ha perdido su fuerza innovadora y se ha convertido en sinónimo de ‘organización’. Quizá sucederá lo mismo con la Nueva Gerencia Pública y podría ser en un lapso de tiempo mucho más corto. Quizá todo lo que no es NGP se nos presenta como algo tan anacrónico como la organización colegiada contra la que Max Weber desplegó sus argumentos. Quizá cuando hoy hablamos de ‘organización’, en cualquier sector de la sociedad, el concepto nos remite automáticamente al presupuesto por objetivos, a los indicadores de resultados, a la separación de los roles o a la imagen de una red compleja de contratos.” (Dunleavy y Hood. 1995)

Capítulo 2.- Proceso de la reforma en América Latina y en Uruguay.

Los años '80 trajeron grandes avances políticos para los países de América Latina y de la región, promoviendo instituciones más democráticas y sociedades más plurales. Esta transición democrática se procesa en un contexto económico de crisis generalizada que terminó poniendo en evidencia la imposibilidad de sostener el modelo anterior, basado en la propuesta Cepalina de industrialización por sustitución de importaciones. Este modelo impulsaba el desarrollo de la incipiente industria nacional para consumo interno, generando protección estatal para las industrias a través de aranceles, para-aranceles, créditos y subsidios. Al tener un mercado limitado, el modelo tenía también limitadas sus posibilidades de desarrollo.

El keynesianismo ya no podía explicar esta crisis como lo hizo con la crisis del '29 y la teoría clásica del Estado liberal que cuestiona la intervención del Estado en la economía, recobró nueva vigencia. Esgrimiendo argumentos de ineficiencia y despilfarro, su propuesta es dejar que el mercado lo regule todo y dismantelar totalmente los sistemas

de ayuda que ofrecía el Estado. El liberalismo exige el retiro del Estado de todas aquellas actividades que no son consideradas de su estricta y mínima acción, siendo sustituido en estos ámbitos por el mercado.

A esta altura, el tamaño del Estado, tanto en su estructura como en sus funciones, había alcanzado su máxima expansión. Así, surgieron ciertas recomendaciones de reforma, que tenían como objetivo central disminuir el tamaño del Estado, en el entendido de que dicho aparato desarrollaba funciones y actividades que, según el contexto ideológico dominante de aquel momento, estaban fuera de su esfera de acción.

Estas orientaciones promovidas durante la década del '80, dieron lugar a lo que hoy conocemos como reformas de primera generación, aunque la historia indica que fueron numerosos los intentos anteriores de reforma estatal. Hablar de una primera generación de reforma supone la existencia de reformas de segunda generación, las cuales apuntaban a redefinir el papel del Estado, para luego reestructurar el aparato institucional, en base a la antedicha redefinición y terminar con una reducción de personal, resultante de las dos acciones anteriores.

La primera generación de reformas apeló a deshacerse de segmentos institucionales completos, por medio de su eliminación o transferencia a otros actores.

A *la segunda generación* le tocó el tema de la racionalidad organizativa y funcional del Estado, la cual se buscó a través de la descentralización, la desregulación, la privatización y la tercerización.

Cada Estado es único, por lo cual, los resultados que alcancen las reformas de segunda generación, hoy en curso en varios países de la región, dependerán de la profundidad de los cambios introducidos por la primera generación de reformas, que a su vez variará según cada contexto institucional.

Sin embargo, cabe señalar, tal como alerta Oszlak, que
"en América Latina la tendencia hacia la descentralización acelerada por la dinámica política de la democratización ha tendido a empeorar la crisis organizativa del sector público".

Basándose en Streeten (1992) sostiene que

"si bien los niveles subnacionales tienen potencialmente mejores posibilidades de gestión eficaz, en la práctica ello se ha verificado en pocos casos. Es probable que a largo plazo la descentralización política y administrativa constituya la única opción para mejorar ciertos servicios públicos que deberían ser mejor administrados y controlados a nivel local. Sin embargo, a corto plazo, el proceso descentralizador ha conducido a menudo a un peor desempeño del sector público. Las decisiones improvisadas de transferencias de servicios y las presiones políticas sobrecargaron repentinamente a los gobiernos locales y estatales con tareas para las que no estaban capacitados o no podían asumir plenamente."(Oszlak. 1997)

2.1.- La estructura administrativa y la forma de implementación en el Uruguay.

Como plantea Gerónimo de Sierra, el ritmo en nuestro país fue "más lento y zigzagueante en la aplicación de algunos de los instrumentos de política económica de tipo neoliberal"; "hubo mayores dificultades para dismantelar las viejas estructuras estatales y su capacidad de intervención en la sociedad y la economía", de ahí que el "efecto final haya sido menos negativo en el balance macroeconómico en el conjunto del período" en comparación con otros países pequeños. Y lo que no evitó que "se vivieran los cambios de manera traumática por su tradición integrativa y equitativa" heredada del período batllista. (G. De Sierra: 1994).

De acuerdo a esta tradición "integrativa", al decir de Campiglia "mediante el empleo masivo se podía al menos satisfacer las necesidades más urgentes de una parte cada vez mayor de la población. Mediante la satisfacción de esas necesidades se lograba que la sociedad se mantuviera integrada y, que por ende, que perdura sin sufrir grandes cambios". Pero además, la utilización de la expansión del sector público en el país como mecanismo de clientelismo

político por intermediación de los partidos políticos⁴, fue una práctica que caracterizó a un régimen de compromiso entre los partidos tradicionales.

El tema del redimensionamiento del Estado fue una de las preocupaciones de la dictadura militar (1973-84) asumido con fuerte impronta neoliberal, abordando las reformas económicas pero no acompañada con medidas prácticas de ajuste administrativo sino que, por el contrario, además del peso sustantivo de los cuadros técnicos en la administración pública, hubo un aumento importante de personal en los Ministerios de Defensa Nacional e Interior fundamentalmente en desmedro de Educación y Salud, relación que se revirtió parcialmente por el ingreso de funcionarios restituidos por la Ley 15.783. (Nota final ^b) (Franco: 1989)

Ante la peculiaridad de una doble transición, política y económica, Uruguay optó – iniciado el proceso democrático- por retrasar la Reforma económica y dar viabilidad a ciertos requerimientos urgentes de la sociedad, en pos de garantizar la estabilidad democrática. Así, la disminución de los ingresos de ciertos sectores, como consecuencia de la crisis, planteó nuevas presiones a la demanda por servicios y obligó a que el tema de la Reforma del Estado se perfilara durante la primera Presidencia de Sanguinetti, para manifestarse abiertamente recién a partir de la Administración Lacalle. Con grandes dificultades para avanzar en su cometido, el Presidente Lacalle plantea la venta de las empresas estatales a través de la “Ley de Empresas Públicas” de 1992 y la ciudadanía por medio de un referéndum, deroga los artículos fundamentales imponiendo un bloqueo al plan privatizador.

Durante toda la segunda Presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-1999), se procesó la Reforma Administrativa en el ámbito de la administración central del Estado. Todo dentro de un marco de Reforma del Estado, que también incluyó la Reforma de la Seguridad Social, la Reforma de la Constitución, la Reforma Educativa y un nuevo Marco Regulatorio Energético.

Definida como un proceso de cambio gradual y persistente cuyo objetivo central está plasmado en la “Ley de Presupuesto Nacional” del 5 de enero de 1996, la Reforma Administrativa del Estado no solo persigue la reducción del tamaño del aparato estatal sino también la mejora de la gestión. Por lo tanto, en nuestro país, primera y segunda generación de reformas se dan a un mismo tiempo.

Además, los cambios debían estar en concordancia con el plan de estabilización macroeconómico en curso y pretendía compatibilizar la reducción del personal con la inamovilidad de los funcionarios públicos.

La particularidad de esta Reforma es su implementación a través de la Ley de Presupuesto, que le impone plazos constitucionales para su aprobación, restringiendo así la discusión pública, a diferencia del resto de las reformas sujetas generalmente a una discusión más amplia, e impide además la posibilidad de interponer el recurso de referéndum. Durante el período de implementación de la misma, tanto en el proceso de negociación, como en el proceso de declaración de excedencias y de redistribución de economías, los trabajadores organizados en los sindicatos tuvieron escasa participación.

Dentro de la Reforma Administrativa llevada a cabo, toma particular interés la forma de implementación a través de una Ley Presupuestal N° 16.736 del 5 de enero de 1996; la conformación de la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado, creada dentro de OPP por Decreto del Poder Ejecutivo N° 140/995 del 30 de marzo de 1995, con participación de representantes de los trabajadores, de los empresarios, de los Ministerios, de la OPP y de la ONSC; los cargos presupuestados y funciones contratadas declarados excedentarios a raíz de las reestructuras organizativas y las economías generadas por dichas reestructuras.

La forma de implementación demuestra la existencia de una autonomía relativa del Estado en la elaboración y aprobación de las pautas que hacen a la Reforma Administrativa, pero una vez llegado el momento de la implementación se pretende articular con la matriz que caracterizaba al Estado uruguayo basada en la llamada “cultura de compromiso” (Nota final ⁱⁱⁱ) , a la hora de negociar los Recursos Humanos, Unidad Ejecutora por Unidad Ejecutora, con sus correspondientes sindicatos.

⁴ Para el análisis en profundidad en la matriz histórica del Estado Uruguayo y en especial el tema de las empresas públicas como recurso político y el problema del clientelismo, ver: Solari, Aldo y Franco, Rolando : “Las empresas públicas en el Uruguay: ideología y política” . FCU . 1983.

Las líneas generales de regulación del funcionario público se modifican hacia un marco de flexibilización laboral en un contexto de cambio de paradigma de Administración Pública.

Los cambios que introdujo esta reforma administrativa a nivel de los Recursos Humanos de la Administración Central, en tanto supuso *aplicar lógicas empresariales privadas al ámbito público*, trajo aparejado el pasaje del viejo paradigma tradicional de Administración Pública al nuevo modelo de gerenciamiento o New Public Management. Este es el paradigma que actualmente predomina en el sector público y cuyo objetivo supone el aumento de la eficiencia y la "accountability" en la provisión de los servicios públicos.

En la medida que en nuestro país no hay estudios concretos acerca de la Administración Pública uruguaya, difícil es determinar con exactitud a qué modelo de Administración corresponde. Se puede coincidir en caracterizarlo como un modelo que se acerca al ideal weberiano de dominación racional legal por la existencia de un esquema organizativo de tipo jerárquico, aunque éste estaba viciado por deficiencias e ineficiencias producidas, entre otras cosas, por el clientelismo. Además, porque la Administración Pública uruguaya está basada en el derecho, en tanto existen: un estatuto legal central que regula al funcionario público, normas de procedimiento, y los organismos de contralor: el Tribunales de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Así, el modelo organizacional parece corresponderse con el weberiano, excepto por la inexistencia de un sistema de méritos en la Administración Central, distinto a la lógica patrimonialista del Estado.

Los cambios se llevaron a cabo a través de modificaciones institucionales. Dado que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a través de mecanismos constitucionales, puede contar con Comisiones Sectoriales, el Poder Ejecutivo, a través del Decreto 140/995 del 30 de marzo de 1995, creó dentro de OPP una Comisión Sectorial para Reforma del Estado. Dicha Comisión tenía como cometido asesorar al Poder Ejecutivo a través de la OPP en la adopción de medidas que propiciaran la Reforma del Estado y condujeran a lo que se dio el llamar la *modernización integral de la Administración Pública*. Dicha Comisión estuvo integrada por representantes de los Ministerios, la OPP, la ONSC, dos representantes de los trabajadores y un representante de las empresas privadas. (Nota final ^{iv})

Por otro lado, el procedimiento de reducción de los empleados públicos se procesó a través de la eliminación de Unidades Ejecutoras (Nota final ^v) y del mecanismo del excedentismo que consistió en la eliminación de puestos de trabajo como consecuencia de la supresión de cargos y el pasaje de muchos funcionarios que dejaron de depender salarialmente de la Administración Central debido a la creación de nuevas empresas públicas y personas públicas no estatales. Se trató de un movimiento de aproximadamente unos 20.000 funcionarios (Nota final ^{vi}) así como de la eliminación de los cargos públicos correspondientes, o sea, más del 30% de los cargos del universo objeto de la Reforma.⁵

A su vez, a raíz de las reestructuras organizativas, se generaron ciertas economías, de las cuales el 70% debía permanecer dentro de cada Unidad Ejecutora para ser redistribuido según el siguiente detalle: de ese 70%, un 30% se destinaría a corregir iniquidades salariales, un 20% para primas de excelencia y el 20% restante se usaría para la contratación de cargos de alta especialización.

Por otro lado, en base a los cambios efectuados en la Reforma Constitucional de 1996 en relación a la Descentralización Administrativa, la misma habilita la transferencia de funciones del gobierno central a lo municipal, de lo municipal a lo local.

Tal como plantea Alicia Veneziano:

"la descentralización local o municipal es denominada en la nueva Constitución como "descentralización interna" (a los Departamentos) que se puede definir como la que se da entre los Gobiernos Departamentales a las instancias locales o zonales. (...) Se faculta a la ley para que defina los poderes jurídicos de sus órganos y a su vez, se obliga a la ley a distinguir la materia departamental (la que concierne a todo el Departamento) de la municipal o local (la que se ejerce en una jurisdicción territorial menor o infra-departamental como una zona urbana o un centro poblado). (...) Las autoridades locales tendrían, así, una materia específica determinada por ley y permite crear estas autoridades locales

⁵ Entrevista al Cr. Eduardo Cobas – Secretario Ejecutivo del CEPRE, realizada en Casa de Gobierno el día 14 de octubre de 1999.

dentro de la planta urbana de las capitales departamentales. Da flexibilidad a la ley para que estas autoridades locales sean órganos de gobierno unipersonales o pluripersonales.(...) Se amplía la facultad de delegación del Intendente - que antes sólo se podía hacer a directores del departamentos de la Intendencia y a Comisiones Especiales Delegadas-específicamente hacia estas autoridades locales con lo que deja de ser un obstáculo normativo para la descentralización interna a los Departamentos del país. Ahora, a diferencia de los mecanismos de delegación anterior, se requiere la aprobación de la Junta Departamental. Esas autoridades locales tendrían, al parecer, competencias conferidas por la ley de creación y las que les delegue el Intendente lo cual parece orientado a fortalecer el nivel gubernamental local.” (A. Veneziano. 1999)⁶.

Mientras existe la tendencia a la baja de las regulaciones, en realidad, esto no quiere decir que el Estado no deba tener ningún tipo de regulación, un ejemplo lo constituyen las contrataciones, que especifican detalladamente el tipo de servicio esperado y produce una gran cantidad de documentación y la formalización de las condiciones de provisión más acentuada que antes. Sin embargo, las decisiones se toman caso a caso y son diferentes a las condiciones y regulaciones de la Administración Pública Tradicional.

Para salir de Estado Burocrático y llegar al Estado mínimo como se propuso, no se debería caer ni en el modelo de “reja cerrada”, con proveedores privados y gran cantidad de regulaciones que no dejan libertad de gestionar y sin mediación política; ni en el modelo “descabezado”, donde hay un sector público específico pero turbulento, sin gestores responsables por su gestión, que pueden llegar a transformar la calidad de los servicios públicos que se prestan. (Dunleavy y Hood. 1995) No existen normas claras que delimiten responsabilidades y marquen pautas de trabajo. Las diferencias en las remuneraciones en el sector público y el sector privado limitan la posibilidad de que gestores privados calificados y experimentados puedan trabajar en la función pública.

De esta forma podría concluirse que ni el modelo de Estado Burocrático, ni el Estado Mínimo, tampoco el Estado “reja cerrada”, ni el Estado “descabezado” es una salida ideal de reforma; el esfuerzo podría haber estado volcado a la búsqueda de un modelo intermedio que pudiera llevar a un equilibrio que permitiera el mejor funcionamiento del Estado.

2.2.- La Comisión Sectorial para la Reforma del Estado : los cambios institucionales.

A través del Decreto N° 140/995 del 30 de marzo de 1995, el Poder Ejecutivo creó, con carácter consultivo, dentro de OPP, la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado, en el ámbito de la Administración Central. Estaba integrada por representantes de los Ministerios, la OPP, la ONSC, dos representantes de los trabajadores y un representante de las empresas privadas. Dicha Comisión tendrá como cometidos:

- asesorar al Poder Ejecutivo, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en la adopción de medidas que propicien la Reforma del Estado y conduzcan a la modernización integral de la Administración Pública.
- efectuar propuestas de reforma que concurran a modificar la intervención del Estado en la economía y la sociedad, introduciendo elementos que tiendan a optimizar su participación en los mercados en que actúa y en la provisión de servicios.

Dicho Decreto establece la “necesidad imprescindible de reformas” en algunos servicios del Estado, buscando su transformación, ya sean estas de desregulación, privatización o descentralización, con el propósito de optimizar la calidad de las funciones y actividades actualmente cumplidas por la Administración. Y el Considerando I agrega que el esfuerzo del sector público debe dirigirse al incremento de su eficiencia y eficacia del gasto a fin de satisfacer las necesidades básicas.

⁶ La ley que reglamenta todo el proceso de descentralización no ha sido discutida en el parlamento, lo que demuestra que la reforma en este sentido ha sido una transacción política entre los partidos y el tiempo transcurrido hace pensar que no existiría voluntad política de hacerlo.

Por otro lado, los actores corporativos no tuvieron participación durante la elaboración de las pautas de la Reforma, tal cual se venía haciendo a través de los Consejos de Salarios, por lo cual podemos afirmar que la elaboración e implementación de dicha reforma fue esencialmente tecnocrática.

La Comisión Sectorial para la Reforma del Estado intentó darle visos de negociación real a la Reforma Administrativa del Estado, pero en definitiva, el modelo en el que se basó dicha Reforma Administrativa, ya estaba definido desde antes.

A través de la Comisión Sectorial se intentó evitar conflictos que influyeran sobre los representantes parlamentarios a la hora de votar la Ley de Presupuesto. Como se desprende de las entrevistas realizadas tanto a los representantes de COFE como al representante del CEPRE (Nota final ^{vii}), dicha Comisión no era un ámbito real de negociación. Eran más importantes para el gobierno las negociaciones que se llevaban adelante entre los parlamentarios y la aprobación de la Ley dentro de los plazos perentorios, que la negociación dentro de la Comisión Sectorial. De esto se desprende que el ámbito real de negociación para la Reforma Administrativa del Estado era el Parlamento y no la Comisión Sectorial, aunque no sabemos como se procesó la negociación o cuan discutida fue, pero los votos para su aprobación se consiguieron. Mientras se reunía la Mesa Representativa de COFE y se elegían los delegados ante la Comisión, mientras ésta se reunía por primera vez, etc, *se llevaba a cabo la verdadera negociación con los parlamentarios acerca de la Reforma Administrativa.*

En lo que respecta a las iniciativas hacia las Intendencias del interior, la tarea se limitó a la capacitación de funcionarios y asesoría técnicas en proyectos de racionalización. Una descentralización territorial que, de acuerdo a los artículos de la Reforma Constitucional y de acuerdo a los discursos llevaría a la racionalización de la gestión, a la desconcentración del poder, a la participación y a la democratización, sigue siendo la parte más débil de la propuesta política e institucional de la Reforma.

Los cambios producidos en la Administración Central, por lo tanto, no se procesaron de la misma forma en la administraciones departamentales, a excepción de la de Montevideo que ensayó mecanismos de descentralización antes de que ésta posibilidad fuera considerada constitucionalmente.

2.3.- Los cargos declarados excedentarios por reestructura.

Cada Inciso o Unidad Ejecutora, en base a pautas generales elaboradas por el CEPRE, revisó los procesos para determinar las **actividades sustantivas y no sustantivas** que se contratarían con terceros, las que se **descentralizarían y las que se eliminarían**. A través de esto se determinó la nueva estructura administrativa así como el **nuevo esquema de puestos de trabajo requerido**, lo que generó un listado con los puestos de trabajo - cargos presupuestados y funciones contratadas - declarados **excedentarios**, un listado de funcionarios declarados **disponibles por reestructura** y el conjunto de **retiros incentivados**. Todo esto se plasmó en el Decreto del Poder Ejecutivo N° 186/996.

El proceso puesto en marcha deja claro el objetivo del tránsito de un paradigma a otro y las deficiencias que se consideraban inherentes al modelo de la Administración Pública Tradicional. Está plasmada la idea de la Nueva Gerencia Pública acerca de que los servicios públicos no tienen que ser prestados necesariamente por la burocracia propia. Además, otra característica del nuevo paradigma es que si bien trata de eliminar la duplicación de tareas, poniendo énfasis en la economía y el ahorro, muchas veces la poca importancia que se le presta a la coordinación unido a la búsqueda de la eliminación de costos, hace que se tomen por similares, tareas que son muy diferentes.

La preocupación de eliminar la "duplicación de tareas" no siempre se concretó con éxito pues había varias Unidades Ejecutoras que tomaban la misma temática pero para abordar problemas distintos. El ejemplo más paradigmático fue en relación a las aguas. Existían por lo menos tres organismos que tenían que ver con las aguas: el Ministerio de Industria por las aguas subterráneas, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas por las aguas fluviales, y el Ministerio de Vivienda por el tema del agua en el Medio Ambiente. En la medida que la preocupación era eliminar, en este caso la tríplicación de tareas en el tema de las aguas, no se habría tomado en cuenta que las

tareas a abordar eran totalmente disímiles sin la necesaria evaluación de los recursos humanos, materiales y financieros. (Según informante calificado, dirigente de COFE).

A nivel de los departamentos del país, el número elevado de contratados y/o eventuales permitió que se decretara el cese de muchos funcionarios en varios departamentos.

Por otro lado, la transferencia de funciones de los Ministerios (por ejemplo, planes de salud y policlínicas municipales, control y purificación de aguas urbanas, áreas protegidas) sin los necesarios recursos, llevó en muchos casos a que las Intendencias asumieran tareas antes reservadas exclusivamente a los organismos centrales del Estado sin que existieran las condiciones mínimas para un buen funcionamiento.

2.4.- Las economías generadas por las reestructuras organizativas.

El artículo 725 de la Ley N° 16.736 dispone a nivel de la Administración Central, que las retribuciones del personal disponible por reestructura serán atendidas con cargo a una planilla especial y a partir del pasaje a dicha planilla, el jerarca podrá disponer de hasta un 20 % de las economías respectivas, con destino a premios al desempeño excelente y muy bueno e incrementos salariales para atender las necesidades del personal de mayor responsabilidad y alta especialización.

Una vez concretado el cese del funcionario se daría de baja el crédito habilitado al efecto en la planilla especial y podría disponerse de hasta un 50% de las economías con destino a corregir iniquidades de remuneración existentes y a financiar los requerimientos salariales del sistema de alta gerencia y especialización así como también a fortalecer el cumplimiento de los cometidos sustantivos. Así, hasta un 70% de las economías generadas se revertiría a las Unidades Ejecutoras e Incisos, con el objetivo de apoyar el proceso de implantación de las reestructuras aprobados a fin de aumentar la productividad de su gestión.

Como consecuencia de los cargos y funciones contratadas declarados excedentarios, las estructuras proyectadas encontrarían una vía genuina de financiamiento sin que significase un aumento en el nivel de gasto público a lo largo del proceso ya que el proceso de Reforma implicaba que esta debía ser compatible con el plan de estabilización macroeconómica en curso.

En cuanto a la contratación de cargos de alta especialización, se asistió a un nuevo estilo de clientelismo político, pues la cantidad de funcionarios que ingresaron por esta vía a la función pública, gozan de salarios mucho más elevados, siendo motivo de denuncia pública y posterior investigación.

Por el contrario, en las administraciones departamentales, producto de la crisis económica y disminución de la recaudación así como por el aumento de funciones, generaron déficit que no pudo ser compensado por los despidos que se dieron en algunas de ellas, y en algunos casos, el déficit se acrecentó.

2.5.- Las limitaciones de la Reforma.-

De acuerdo al estudio realizado por Narbondo y Ramos, reafirmando las características gradualista, la reforma está aún en proceso en la Administración Central. Se logró conformar un Nuevo Organigrama para la realización de Cometidos eliminado el 36,8 de las Unidades Ejecutoras y /o funcionando otras, y el 44 % de divisiones y departamentos. Las excedencias de funcionarios llevó a la eliminación de 10.196 cargos, el 17% del total y de las unidades ejecutoras que salieron del ámbito público, 150 fueron tercerizadas, la mayoría de las cuales fueron realizadas con la modalidad de contratación de empresas constituidas al tal efecto con funcionarios declarados excedentarios.

La investigación permitió constatar además que se incrementó en un 35 % la creación de altos cargos gerenciales en los ministerios donde se aplicó la reforma: un porcentaje muy significativo, aunque no se hizo el llamado a concursos para proveer esos cargos. Se constituyó un Sistema de Evaluación de Gestión Pública por Resultados (SEV) y se realizó una aplicación parcial de Indicadores de Resultados de Gestión en los aspectos de eficacia y eficiencia, pero no de calidad, para lo cual se aplicó un instructivo del CEPRE que se tomó en cuenta por

primera vez para la Rendición de Cuentas de 1998. Se instrumentó el SIIF - Sistema Integrado de Información Financiera - en cada Unidad Ejecutora y a nivel Central. No obstante estos resultados, los autores señalan que han quedado muchos aspectos sin profundizar y su implementación no ha traído aparejados recortes significativos, por el contrario en los Ministerios civiles donde se aplicó la Reforma hubo un incremento del rubro salarios (3,6 % del PBI en 1998 en comparación con el 3,4 % en 1995). Por otro lado los resultados han sido magros en relación a la descentralización y autonomía creándose 8 Personas Públicas No Estatales y dos empresas públicas (Correo y BPS).

Si bien se prohibió el ingreso de funcionarios por el término de 10 años se incrementaron los contratos de obra., de tal forma que el gasto de funcionamiento permaneció prácticamente inalterado entre 1995-98 en una cifra equivalente al 6,3% del PBI.

En el estudio se señala que la instrumentación de la reforma en esos años no avanzó en “generar los mecanismos concretos para darle a los jefes autonomía de gestión y responsabilidad por los resultados”, manteniéndose organizativamente la línea jerárquica de las unidades en cada Ministerio. Por otro lado tampoco se avanzó sustancialmente en lo que tiene que ver con la gestión de recursos humanos y la carrera administrativa: se mantiene diversidad de mecanismos de selección, ascenso y retribución del personal. La complejidad del panorama del funcionariado permanece en cuanto a la existencia de funcionarios presupuestados de carrera y aquellos que no lo son, falta de correspondencia de los ascensos con la ocupación de los puestos y tareas, así como de la retribución que pone en cuestionamiento el principio de ‘a igual cargo igual salario’.

Por estas razones, los autores concluyen que “se mantiene el carácter ecléctico del aparato administrativo” quedando el interrogante de si la reforma tiende a la jerarquización de la carrera administrativa o si la tendencia es hacia el gerenciamiento privado flexibilizando la gestión de los recursos humanos, a la vez que se sigue debatiendo las consecuencias del abandono del sistema de mérito a favor de una gestión que tenga como modelo la empresa privada.

La conclusión de la investigación es que el proceso de la reestructura aún está en proceso y conserva una ‘situación híbrida’ combinando en ella ‘componentes de la carrera administrativa weberiana’ y otros que dan mayor discrecionalidad a los jefes pero producto de prácticas ad-hoc .

Sin bien son muy importantes las conclusiones a las que llegan los autores, los avances relativos de la reforma administrativa en la Administración Central – con todas las limitaciones que se observan- sin embargo, podría considerarse que han significados importantes transformaciones en comparación a la situación de la gestión en el ámbito departamental-municipal.

2.6.- La administración en las intendencias del interior y los cambios procesados.

Análisis académicos dan cuenta de proceso de cambios relevantes desde 1985 donde se pondría de manifiesto que los municipios han asumido funciones no tradicionales - sociales y de desarrollo económico- que se agregan a las tareas administrativas que tradicionalmente encaraban, con un peso muy significativo de la figura del Intendente como hacedor de políticas de gestión y gobierno. Proceso este que puede explicarse debido a que dichas funciones no fueron transferidas explícitamente por el gobierno central sino asumidas para compensar la omisión de un Estado en crisis. Otra explicación posible es que tal protagonismo del Intendente y asunción de nuevas funciones tendría relación con un proceso de Reforma del Estado “muchas veces silencioso y subyacente que tiende a la reducción del tamaño del mismo (...) donde el estado se desprende paulatinamente de las funciones centrales (aunque no siempre de los recursos presupuestales correspondientes) y se instala un tipo de gestión de gobierno sustentado en legitimidades que pasan por estilos personalizados de hacer política.” (Lauraga, M.E. Guerrini, A. : 1994). En ambas perspectivas de análisis se reconoce los cambios “innovadores” impulsados por los intendentes del interior desde 1985 a la fecha.

Algunos de los aspectos que pondrían de manifiesto estos cambios, de acuerdo a Lauraga y Guerrini, pueden verse en la incorporación de funciones en el organigrama administrativo así como la creación de “unidades de promoción y desarrollo social y productivo”. De igual forma señalan que permanecen aspectos típicamente tradicionales como el rol de liderazgo y de centralidad de los Intendentes que, aunque se ha convertido en más

técnico y profesionalizado, “con reclutamientos y apoyos sociales sostenidos en la ‘eficacia y eficiencia’ de la gestión, conviven fuertes rasgos de personalización, paternalismo y caudillismo”. Dicha característica ha puesto de manifiesto una mayor capacidad de relacionamiento –negociación y articulación– con el gobierno central a través de su peso significativo a nivel partidario; con otros municipios fundamentalmente a partir de la Instalación del Congreso de Intendentes; con los actores sociales con los cuales los intendente han centralizado el contacto. Por otro lado ese rol ha creado dificultades de articulación con los sectores técnicos en algunos casos por cierta resistencia a delegar poder y lo mismo sucede con las Juntas departamentales y locales que han perdido incidencia y en este último ámbito han sido sustituidas por la figura de “secretarios” nombrados por el intendente.

La racionalización administrativa en las Intendencias del Interior llevada a cabo, darían cuenta, según el mismo estudio de Lournaga y Guerrini, de un proceso que llevó a “mejorar significativamente la recaudación y ordenar los gastos optimizando el manejo de recursos, si se lo compara con los períodos anteriores a 1985”. Se destacan en el estudio tres Intendencias que han sido superavitarias en 1993: Maldonado, San José y Lavalleja, y otras que lograron reducción del déficit al mismo año. Los autores señalan que “en ese sentido cabe destacar el “programa de Fortalecimiento Institucional de los Municipios coordinado por el Cr. M. Buchelli, en el marco del Plan Municipal II del BID”.

Sin embargo, un estudio actualizado de los últimos siete años, exigiría un análisis más profundo acerca del rol y legitimidad de los Intendentes ante el impacto de la profundización de la crisis y el aumento del déficit en la mayoría de las intendencias del interior y cómo fue utilizada la reducción de personal contratado como factor de ajuste en varias intendencias.

Por otro lado, la Reforma Constitucional de 1996 que habilita, a través de la descentralización, la redistribución del Poder centralizado del Estado hacia los Departamentos, y de éstos al ámbito local, no fue regulada por Ley. Tal como plantea Magri, constituye “Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal”. De acuerdo a la autora, “La descentralización facultada por la reforma constitucional de 1996 actúa como un impulso de la política al encuentro de soluciones ante los cambios estructurales del estado y la sociedad. Al mismo tiempo activa el freno al transferir a la normativa legal – dependiente en alto grado de los acuerdos políticos – las disposiciones de estructura y funcionalidad del nuevo formato estatal”. (Magri, 2001)

Sin duda, los objetivos de la descentralización tendientes a la racionalización de la gestión con una paulatina desconcentración del poder a nivel central y departamental, el impulso a la participación social y ciudadana, entran en contradicción con las características de la tradicional forma de gestión del Estado central y las municipalidades del país.

Si el clientelismo fue y de alguna manera sigue siendo, un factor que caracterizó/a al conjunto del Estado uruguayo, también lo fue y lo es en las municipalidades, y podría afirmarse que lo fue y lo es en mayor grado pues la “cercanía” de los dirigentes políticos, los intereses y la división de fracciones dentro de los partidos y los liderazgos políticos adquieren un peso más considerable.

Nuestro objetivo es tomar como estudio de caso, en la segunda parte de esta investigación, el análisis de la estructura orgánica y escalafonaria, la accountability, el proceso de descentralización en la Intendencia Municipal de Rocha y la forma como estos aspectos distintivos de la intendencias departamentales se ponen de manifiesto, así como los intentos de lograr la governance a través de los cambios y los bloqueos que existieron para su ejecución.

2ª PARTE

Capítulo 3.- Estructura orgánica y escalafonaria de la IMR

3.1.- *La estructura de la IMR que enfrenta los problemas.*

En este capítulo se realiza la descripción de la estructura orgánica de la IMR y la composición del funcionariado que trabaja en la misma de acuerdo a: 1.- el organigrama actual de la IMR., 2.- la información

relevada de la publicación de la IMR sobre los resultados del Censo de Funcionarios municipales (setiembre-octubre 2000) y 3.- el informe de noviembre de 2000, realizado por la Sra Nelly Granizal, integrante de la Oficina de Organización y Sistemas creada en 1990 para trabajar con la Oficina de Servicio Civil producto del Convenio firmado con la IMR el 30 de julio de 1990. Del mismo modo se asume el análisis del rol de los Intendentes y el peso de su gestión ante los cambios que se plantearon.

La estructura orgánica municipal esta en una situación de transición. El intendente tiene potestad de hacer efectivizar una reestructura de la IMR que prevé - a partir de un mensaje complementario al presupuesto 2001 que entró fuera de fecha a la Junta - un organigrama de la estructura municipal para el cumplimiento de sus cometidos que está encabezado por el Ejecutivo comunal, el Intendente, que cuenta con un equipo de Asesoría de Planificación Económica Territorial y de Comunicación Social. La Secretaría General que depende directamente del Intendente cuenta con una Asesoría Jurídico - notarial y una Asesoría de Sistemas Administrativos.

Por debajo de las máximas jerarquías municipales se encontrarían 5 Direcciones Generales: Gestión Territorial, Hacienda, Administración, Obras y Cultura y Promoción Social. Les siguen 11 divisiones y 18 departamentos que dependen de dichas divisiones, 15 secciones. La estructura que permanece desde 1990 cuenta, por el contrario, con 8 direcciones generales, 10 divisiones, 12 departamentos y 6 secciones.

Para la ejecución de la nueva estructura se plantean algunas modificaciones en Áreas como Hacienda, Administración y Obras que han consistido, fundamentalmente, en reubicación de funciones, supresión de unidades en algunas Áreas para ser incorporadas en otras. Y la creación de otras cuya labor es la de realizar Auditorias, Recuperación de activos y Gestión de morosidad, así como la de Centro de Cómputos con el fin de reflejar lo que se está realizando en esta materia y ejecutar lo previsto desde hace tiempo en cuanto a la constitución de una red informática.

Estos cambios en la estructura que siguen en proceso de ejecución, pretenden llegar a una mayor eficiencia en la prestación de los servicios municipales unificando actividades relacionadas, redistribuyendo funciones, y mejorando la utilización de los recursos humanos de la Intendencia.

Los cambios propuestos han sido visualizados por las autoridades municipales como un intento de racionalización y profesionalización de las funciones pues se complementa el organigrama con una propuesta de la necesidad "de contar con personal profesional, técnico y especializado para lograr el máximo de eficiencia y eficacia en la gestión, dentro de la Dirección General de Gestión Territorial".⁷

Con respecto a la estructura escalafonaria de los funcionarios, en el Proyecto de Presupuesto se contemplaban 12 niveles o grados- exceptuando los cargos de particular confianza y los políticos - a diferencia de los 15 niveles que se toman hasta ese momento. Sólo se acepta la siguiente estructura de escalafones: A.- Técnico profesional; B.- Técnico, C.- Administrativo, D.- Especializado, E.- De oficio, F.- De servicios auxiliares, J.- Docentes, P.- Político, Q.- de Particular Confianza. Pero se mantienen la cantidad de grados de la estructura anterior. Es importante señalar que no se prevé diferenciación salarial según escalafón, existiendo una única escala de remuneraciones igual para todos, sean ellos profesionales, administrativos, peones, etc., lo que determina una disracionalidad en la adjudicación del monto.

La parte de estructura orgánica se sigue estudiando e incluso estaría siendo barajada para ser instrumentada en cualquier momento en la medida que el Intendente así lo resuelva porque, de acuerdo a informante calificado,

"La modernización de la intendencia trasladada a un organigrama es la única cosa que se prevé porque eso no requiere ninguna aprobación de la Junta Departamental, eso simplemente por decreto del intendente, él puede constitucionalmente distribuir los departamentos, las potestades y las facultades como las quiera hacer, el resto requiere sí, de la resolución de la Junta Departamental. (Entrevista informante calificado. 2001)

Por otro lado, el proceso de descentralización que en el país tiene como ejemplo paradigmático la ciudad de Montevideo, también se ha ensayado en Rocha, al igual que en Paysandú y Río Negro, con más o menos éxitos y

⁷ Proyecto de Presupuesto 2001

con diferentes formatos. ⁸ Los mecanismos de descentralización administrativa en Rocha comienza a procesarse a impulso del Intendente Riet Correa. Comienza con las Comisiones de Presupuesto Locales alentando la participación vecinal y local. Continúa con la instalación de las Juntas Locales en base a la representación proporcional de las últimas elecciones departamentales, integradas por cinco miembros con un Secretario – funcionario de carrera - designado por el Intendente. Y sigue con la constitución de los Consejos de Desarrollo Locales formados por vecinos interesados en los planes de desarrollo que son organismos consultivos de las Juntas Locales.

3.2.- Cantidad, distribución y características generales del personal.

De acuerdo a los datos del Censo de funcionarios municipales en la IMR realizado en setiembre-octubre de 2000, surge que la comuna contaba a la fecha con un total de 1830 funcionarios, el 61 % de cuales – 1123 – trabajan en la Capital Departamental, le siguen en cantidad de funcionarios el balneario La Paloma y Castillos con apenas el 8%, equivalente a 144 funcionarios cada uno y las localidades de Lascano y Chuy con el 6%, equivalente a 108 funcionarios cada una. (Ver Cuadro en Anexo)

La distribución de personal según la Dirección de la cual depende permite visualizar que el 20% tiene funciones en Higiene – 371 funcionarios –, el 17% en Administración – 310-, el 16% e Vialidad y pavimento – 292- , el 11 % en hacienda – 193 funcionarios y el resto distribuido en las distintas áreas con un porcentaje significativamente menor. (Ver Cuadro en Anexo)

Es importante señalar que 32 funcionarios trabajan en Comisión en distintas dependencias, 16 de los cuales cumplen tareas en la Junta Departamental.

Desde el punto de vista del nivel educativo del funcionariado, los datos expresan que el 26 % del personal posee “primaria completa” y otro 26% el “ciclo básico incompleto”. Si a estas cifras agregáramos el 4% de los funcionarios “sin nivel de educación”, tenemos que más del 50 % del personal de la Intendencia no cumple el requisito del ciclo básico completo que es el nivel educativo obligatorio. (Ver cuadro en Anexo)

El 65 % del personal es de sexo masculino y el 35% femenino cuya distribución por edad presentada en el Cuadro I permite constatar que 600 trabajadores, el 32 % son mayores de 52 años:

Cuadro II

Distribución de funcionarios por edad

	Menores de 31 años	De 32 a 41	De 42 a 51	De 52 a 81	No contesta	TOTAL
Cantidad	360	425	434	600	11	1830
%	19,7	23,2	23,7	32,8	0,6	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo de Funcionarios –Setiembre-Octubre 2000

El alto porcentaje de personal mayor de 52 años amerita un análisis más profundo de su distribución que permite constatar que permanecen en funciones una importante cantidad de personas a pesar de contar con la edad suficiente para jubilarse que, sin embargo, muchos permanecen en servicio pues no cuentan con los años de trabajo necesarios para gozar del beneficio jubilatorio. (Cuadro II).

Cuadro III

Cantidad de Funcionarios mayores de 52 años

	52 a 56	57 a 61	62 a 66	67 a 71	72 a 76	77 a 81	Total
Cantidad	234	218	89	48	9	2	600
%	13	12	5	3	0,5	0,1	32,8

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo de Funcionarios de la IMR

⁸ María Elena Lournaga. Seminario “10 años de descentralización de Montevideo” . 2001

Además, existen funcionarios jubilados y pensionistas (8% del total), pertenecientes a distintas cajas, que siguen trabajando como funcionarios contratados y/o eventuales. (Ver Cuadro III).

Cuadro IV
Funcionarios jubilados que desempeñan tareas municipales

	Nº de funcionarios	Porcentajes
Jubilados	98	5%
Pensionistas	63	3%
Ni jubilados ni pensionistas	1669	92%

Fuente: Censo de Funcionarios de IMR

Es interesante constatar, de acuerdo a la misma fuente, que el 63 % de los jubilados que son actualmente funcionarios municipales - 62 personas - lo son de la actividad policial y militar.

De acuerdo al informe de la Sra. Nelly Granizal, realizado en noviembre de 2000 y teniendo en cuenta los escalafones vigentes, la distribución del personal se da en una escala de 16 grados y se concentra ubicados en el Grado 2 del ordenamiento un 68 % del total de funcionarios entre presupuestados y eventuales (la mayoría de ellos eventuales). Como consta en cuadros adjuntos en Anexos la mayor cantidad del personal está ubicado por debajo del grado 8 de la escala.⁹

3.3.- Categorías de funcionarios municipales.

De acuerdo a las fuentes documentales es útil analizar el cuadro siguiente que pone de manifiesto una categoría que se considera "novedosa" en el país, la existencia del 69% de funcionarios eventuales.

Cuadro V
Categorías de funcionarios municipales

	Nº. de Funcionarios	Porcentaje
Presupuestados	399	22%
Eventuales	1268	69%
En Comisión	32	2%
Contratados	130	7%

Fuente: Censo de Funcionarios Municipales de la IMR.

Según la opinión de informante calificado, la distribución del personal en categorías tiene las siguientes características:

"Nosotros tenemos tres tipos de funcionarios municipales: el presupuestado, el contratado que dentro de los términos de lo que significa 'contrato' para la Administración Central, en la IMR es una especie en vía de extinción, si no ya extinta; y el eventual que, ese sí, es un descubrimiento local. El eventual es, en Rocha, lo que supuestamente en el resto de la administración sería el contratado pero con perfiles locales, netamente locales. El Rochense tiene mucha inventiva para salirse de la lógica." (Entrevista a Informante calificado. Mando de Dirección de la IMR. Diciembre 2001).

Presupuestalmente están contemplados 786 cargos presupuestados, más del 50 % de los cuales no se cubren.

⁹ Ver Cuadro A., B.C y D- Anexos.- Informe de Nelly Granizal. Noviembre 2000.

"Teníamos 786 cargos presupuestales en el año 91, hoy se mantienen los mismos, ellos son los que están previstos para hacer ocupados, de los cuales hay unos 350 que están ocupados nada más, es decir que todo el resto de la composición de IMR, actualmente hoy son 2100 funcionarios aproximadamente esta totalmente colmada por funcionarios eventuales." Entrevista a informante calificado de la IMR. Diciembre de 2001)

El caso de los **contratados** en la Intendencia de Rocha estarían desapareciendo y los que existen no se asemejan a los de la Administración Central que, luego de determinado tiempo, tienen la posibilidad de pasar a ser presupuestados.

"El contratado (tipo de funcionario que se encuentra) en la Administración Central es una especie hoy extinta en Rocha, yo te diría. En el año 91, creo que quedaba algún caso, hoy ya no existe contratados en la intendencia. [A] los que la Intendencia de Rocha les llama contratados son aquellos que lo hace bajo el arrendamiento de Servicio, también una forma jurídica desnaturalizada, dentro de lo que significa el arrendamiento de servicio" (...) Subrayados nuestros. (Entrevista a informante calificado de la IMR. Diciembre de 2001).

Como una novedad en la administración pública, se daría el caso de los **eventuales**, existentes desde hace décadas, de tal forma que el Estatuto del Funcionario prevé que luego de tres años los eventuales no pueden ser suspendidos en sus funciones sin el aval político de la Junta Departamental. Y dado que todo funcionario que ingresa como presupuestado debería hacerlo en el grado 2 de la escala funcional, dicha situación genera por un lado, una *estabilidad relativa* de los eventuales y, a su vez, provoca irregularidades tales como que el funcionario va desarrollando "de hecho" una carrera administrativa y no aspira a ser presupuestado pues perdería lo conquistado en su carrera "paralela". Así lo expresa uno de nuestros informantes calificados:

"Los eventuales son una categoría más problemática en la Intendencia Municipal. Te diría que tiene una existencia de más de 30 años, lo que ha hecho de que haya gente de que tenga "carreras administrativas", entre comillas, como eventual cuando el estatuto establece que ese tipo de funcionario no puede tener carrera administrativa. Teniendo en cuenta que algunos funcionarios eventuales tienen 30 años en la Intendencia, de repente se da el caso que tengan un grado 8 del escalafón administrativo, pero no tienen los derechos de la carrera administrativa, si tuviera que presupuestarlo, tienen que hacerlo con grado 2, el último grado del escalafón administrativo aun cuando tienen 30 años en la IMR, aun cuando son tipos sumamente eficientes. (...) si se tuviera que aplicar el régimen de ingreso que establece el estatuto de funcionario municipal vigente, por ejemplo, un funcionario eventual de 10 años en la IMR con grado 8 o 9 tendría que pasar a ser administrativo 2, es decir el último grado del escalafón." (Entrevista a Informante calificado. Mando de Dirección de la IMR)

El estatuto del Funcionario no toma en cuenta esta irregularidad, de tal forma que los derechos generados por el funcionario sólo son contemplados en relación a una cierta estabilidad laboral de tal manera que se considera que sus cargos tienen un carácter de "inamovilidad relativa".

"El estatuto del funcionario de Rocha, dice una cosa que es la característica propia del Dpto. que se genera con el tiempo y es que el funcionario eventual que tiene más de tres años en la Intendencia no puede ser suspendido ni cesado a menos que la Junta Departamental lo autorice. "Tiene una inmovilidad que, en este caso, es relativa, si quieres, tiene que pasar por la Junta Dptal. Y todos sabemos que nunca la Junta Departamental sería capaz de asumir un costo político [definiendo] en la suspensión de esos funcionarios, es decir siempre la Junta va a tomar el camino que esa decisión corresponda siempre al responsable político, en este caso al Intendente." (Entrevista a informante calificado. Mando de Dirección de la IMR).

Sin duda, si se regularizara la situación de este número significativo de funcionarios eventuales, el costo político sería para la máxima autoridad jerárquica del departamento que, fuese del partido político que fuese, hizo uso, y en algunos casos abuso, de este mecanismo de ingreso al organismo.

Entre los datos significativos que los informes revelan, el ingreso de funcionarios en esta categoría se dio en mayor número inmediatamente después de las elecciones post-dictadura y luego, un año antes de las elecciones (nacionales y municipales conjuntas, en primero lugar y de las municipales separadas de las nacionales, en el último caso. Según los datos registrados por Servicio Civil el número de funcionarios de la intendencia desde el año 85 hasta la fecha aumentó un 75%, porcentaje alto en relación al resto de las intendencias del Interior, sólo superado por las

Intendencias de Canelones (77%) y Río Negro (103%). Búsqueda 5-7-2001.(Ver Cuadro comparativo de la ONSC en Anexo)

De acuerdo al informe exhaustivo del personal activo a diciembre de 2000 de la Sra. Nelly Granizal, 431 funcionarios habrían ingresado antes de 1984; 285 en el período 1985-89; 226 en el período 1990-94; 565 en el período 1995-99 y 187 en el año 2000 completando el número de funcionarios profesionales, técnicos, asesores, ingresados en distintos años.

La continua rotatividad de funcionarios durante los años post-dictadura y la antigüedad del funcionariado se vio distorsionada por dos mecanismos: por un lado el contrato a término que tenía diversos plazos que no llegaban a los tres años y luego podían o no ser re-ingresados, y, por otro lado, el mecanismo de los “despidos genéricos” donde los eventuales que no llegaban a los tres años eran suspendidos en sus funciones por resolución del intendente, muchos de los cuales eran re - ingresados luego, algunos perdiendo los años de antigüedad y grado, otros conservándolos.¹⁰ (Ver Anexo)

El cuadro que adjuntamos en anexo pone en evidencia la falta de datos acerca del número de funcionarios que fueron comprendidos en las resoluciones sobre “cese genérico”. De tal forma que en dos ocasiones (1986 y 1993) no puede afirmarse que el número de re - ingresos corresponde estrictamente a la cantidad de funcionarios que quedaron cesantes.

En el caso del movimiento en 1993 la suma de los efectivamente cesados y los reingresos debería corresponder a la totalidad de funcionarios que comprendió el “cese genérico”. Sin embargo, en el caso del año 2001, los re - ingresos superan el número de ceses, lo que evidenciaría una falta de control real del movimiento de funcionarios por estas modalidades.

Los motivos que siempre se aducen por parte de cada repartición para solicitar nuevamente a los funcionarios es la necesidad de mantener el servicio y no siempre coincide su petición con el número de funcionarios cesados en las mismas.

De acuerdo a informantes calificados este mecanismo fue usado esencialmente en la administración del Intendente Adauto Puñales donde el número de funcionarios que formó parte de la resolución fue muy significativo usando además el ingreso de funcionarios por tres meses, rotando en forma reiterada, fundamentalmente en el sector obrero. Dicho mecanismo, aunque no llegó a la misma magnitud, se reiteró en las otras administraciones, predominando el mismo criterio de selección, ceses y reingresos constantes.

3.4.- Beneficios funcionariales.

Los derechos del personal deberían estar incluidos en el Estatuto del funcionario que, según las referencias unánimes de los informantes calificados, apenas puede considerarse “un reglamento de licencias” .

De acuerdo al estudio realizado por el equipo que trabaja con la Oficina de Servicio Civil se constata que surge una diferencia notoria entre *la designación del funcionario* en un área y la tarea que cumple actualmente. Por ejemplo, *“un funcionario que tiene grado de peón, puede estar trabajando de chofer o una auxiliar administrativa, desempeñando tareas de auxiliar de servicios.”* (Según informante calificado, diciembre 2001). Del mismo modo es común observar un exceso de personal administrativas cuando los sectores obreros deberían ser más contemplados de acuerdo a las necesidades.

Entre los cambios en estudio está la necesidad de instrumentar concursos para acceder por derecho a los cargos que los funcionarios vienen ocupando. (Según informantes calificados, diciembre de 2001).

Pero además, se da el caso que existen cargos vacantes de dirección y a ellos no se podría acceder si no es por concurso y los que tendrían derecho a hacerlo serían los funcionarios presupuestados.

¹⁰ Hemos tenido acceso a las resoluciones adoptadas en cada caso - tanto de suspensión de funciones como de re - ingreso-. En Anexo aportamos N° de resoluciones así como cantidad de funcionarios comprendidos en los “ceses genéricos” de los años 1986, 1993 y 2001 y los ingresos posteriores.

Sin embargo, las tareas de mayor responsabilidad la fueron ocupando funcionarios eventuales a través de lo que se dio en llamar “encargaturas”. Reciben la diferencia salarial de grado de acuerdo a la tarea que ocupan – una compensación relativamente poco significativa hasta el grado 12 - y esta situación es producto de resoluciones expresas del Intendente.

Esta realidad genera situaciones difíciles, contradictorias, que complejizan la estructura jerárquica de la Intendencia y crean un real desconcierto administrativo. Según la opinión de informantes calificados:

“ En la Intendencia de Rocha es mejor ser grado 3 que ser grado 6, si algún día a alguien le toca la oportunidad, yo te diría que es así, más vale 3 que 6, porque el 6 tiene muchas responsabilidades y el 3 no las tiene, y el que tiene la responsabilidad gana una diferencia de pesos que no llegan a uno 600 pesos.” (Entrevista a Informante calificado. Diciembre 2001).

“Tenemos casi todos los cargos de dirección vacante entonces están dirigiendo la Intendencia de Rocha los grados 3, es decir, hoy, los grados 3 son nuestros máxima jerarquías.” (Entrevista a informante calificado. Diciembre 2001).

Por otro lado se va generando una especie de “carrera administrativa paralela” que no le genera ningún derecho al funcionario, no es considerado mérito funcional ni tiene injerencia alguna para el futuro, pues, si hay cambio de autoridades políticas, pueden perder el grado otorgado y la “encargatura”.

“ (...) hoy la situación es más grave en ese punto de vista. En el año 90 la IMR todavía tenía los cargos de dirección, de jerarquía, ocupados por funcionarios de carrera. Se ha deteriorado, falta ese nivel de directores, se han ido jubilando, se han ido yendo, no ha habido ascensos en la Intendencia de Rocha entonces se han ido supliendo esas vacantes con “encargaturas” entre comillas, desde esa designación que hacen los Intendentes, provisionales, por las cuales le encargan a alguien una dirección. A mi siempre me a generado una duda, ¿qué significa ser encargado de la Dirección de Hacienda? Hay encargados históricos en la IMR yo te diría que si tu analizas en términos de derecho se podía alegar estas precisiones en algún caso, porque hay individuos que han estado encargados por años. No sólo no existe la carrera administrativa, sino que la encargatura de una repartición no pasa por el hecho de que sea presupuestado puede ser funcionario eventual.” (Entrevista a Informante calificado. Diciembre 2001).

Por esa razón la carrera administrativa, en la medida que no hay ascensos ni concursos que lo habiliten, en realidad, por derecho funcional, está detenida y distorsionada. El Estatuto del Funcionario Municipal que está en vigencia hoy establece que el ascenso es por antigüedad.

“Los eventuales pueden ocupar ese cargo, y terminar con responsabilidades de jerarquía por sobre funcionarios presupuestados, que tienen más derechos porque son los que tienen carrera administrativas, los eventuales no la tienen, bueno, esa es la situación del año 91, esa es la situación del 2001 también, la diferencia entre los dos periodos es en contra para la Intendencia de Rocha.

Mientras que los cambios previstos no se lleven a cabo, la irregularidades y el “desorden” jerárquico” permanecen en detrimento de los derechos de inamovilidad funcional y carrera administrativa.

Si a esta situación se agrega la deuda salarial que desde hace años se mantiene con el funcionariado, debido a la situación deficitaria y las irregularidades financieras de la Intendencia, los derechos de los funcionarios están seriamente comprometidos.

Capítulo 4. - Los intentos de reformas y sus resultados: una mirada diacrónica.

Es conveniente destacar, desde ya, que los intentos de cambios en la Intendencia de Rocha se remontan al año 1990 donde se firma el primer convenio con la Oficina Nacional de Servicio Civil, cinco años antes de la Reforma efectiva en la Administración Central. Constataremos además que dichos intentos no tuvieron los mismos resultados en la década que los logrados en dos años centralmente.

Es a partir de la primera administración del Intendente Riet Correa en el año 1990 que se intensifica el trabajo con la oficina de Servicio Civil. Se firma un Convenio¹¹ con la ONSC con los objetivos de “analizar la estructura orgánica a los efectos de su racionalización”, “elaborar un manual de organización y funcionamiento correspondiente”, “analizar la estructura escalafonaria y proponer modificaciones adecuadas a la nueva organización”. En dicho convenio se fijan las obligaciones de la IMR que parten de difusión de la tarea, colaboración y apoyo del personal, aportar información, asegurar el funcionamiento del Grupo de Trabajo que se formó, adoptar medidas, evaluar resultados de la aplicación e informar a la ONSC, así como proporcionar recursos humanos y materiales para la ejecución. También se determinan las obligaciones de la ONSC que se basan fundamentalmente en el “asesoramiento través de unidades técnicas” e “incorporación de los técnicos” que se requieran para la tareas.

Para la organización y la implementación se prevé la elección de un coordinador del proyecto y un contraparte y la instalación de un Grupo de Trabajo con funcionarios de la IMR y la ONSC.

Para cumplir con los objetivos se crea a nivel de la IMR por resolución del 27 de agosto de 1990, la Oficina de Organización y Sistemas dependiente de la Secretaría General asignándose funcionarios para hacer las tareas que se desprenden del Convenio.¹²

Dado que en el aspecto orgánico el Intendente tiene potestad para decidir, se avanza en el estudio y en la propuesta de cambios para las diversas áreas de tal forma que quedaran claros los perfiles, delimitando sus competencias. La intención era que cada área de la Intendencia no sólo tuviera un nombre sino que realmente definiera las potestades y restricciones, las facultades del sector y cuáles eran las condiciones que se exigían para estar en cada áreas.

Para esta tarea de estudio y proyección se realizan cursos de capacitación con los técnicos de Montevideo y la intención era que comprendiera sólo a los funcionarios que iban a trabajar en la reestructura. Si bien el número de funcionarios previstos por Servicio Civil era reducido, para la selección del personal que participaría de estos cursos se realizó un llamado abierto y el resultado fue prácticamente desierto, apenas 3 o 4 fueron los inscriptos, tal forma que no exigió selección alguna. (Según Informantes calificados)

El poco número de inscriptos para participar de los cursos, a pesar de la comunicación a través de circular interna bajo contrafirma de cada funcionario, pudo deberse a una falta de interés de los funcionarios para realizarlos o a un desconocimiento de los objetivos del mismos. De acuerdo a opiniones relevadas entre informantes calificados responsables de la tarea en ese entonces, habría predominado la confusión y el desconocimiento en la medida que se manejaban términos que la gente no comprendía, visualizando así la tarea como complicada y difícil.

Los responsables de Servicio Civil y del Grupo de Trabajo centraron el estudio en la reordenación de las áreas, la búsqueda de afinidad de funciones, las características de cada área así como la finalidad que tenían hacia la comunidad. En base a eso se tomó un criterio no tanto de descentralización sino de desconcentración del trabajo de las áreas y se buscó un mecanismo de interconexión, es decir que las áreas tuvieran una relación que las mantuvieran en una unidad. (Según informante calificado)

Se iniciaron los trabajos para precisar el proyecto de reestructura administrativa y escalafonaria y se investigó e instrumentó una propuesta presentada a través del Informe Memorando N° 05/93/06 de Junio de 1993.

Mientras se iniciaba el estudio, sin embargo, se crea el 7 de enero de 1991 la Unidad de Desarrollo Departamental y Medio Ambiente cuyo objetivo era la planificación de acción hacia el desarrollo y el cuidado del Medio Ambiente para que las dependencias referidas a esas temáticas los ejecutaran. De acuerdo al balance y propuesta presentado por el Grupo de Trabajo en el Memorando citado, la falta de técnicos capacitados en las demás unidades llevó a que los técnicos de la UDDYMA asumieron la tarea, “lo que desvirtúa totalmente su finalidad”.

El balance señala que en el organigrama vigente no se contemplaban los cambios que se iban haciendo, diferenciándose dicha organización, por tanto, de la verdadera estructura relevada por el equipo. Se especifica la falta de la Secretaría General como “coordinadora y ejecutora de las políticas impartidas por el Intendente” y que esa

¹¹ Convenio de Asistencia Técnica. 30 de Julio de 1990. Dr. Irineu Riet Correa por la IMR y Dr. Héctor Clavijo por la ONSC.

¹² Una de las integrantes de este equipo fue la Sra. Nelly Granizal, cuyo informe hemos barajado en este trabajo.

función era llevada a cabo por la Pro – Secretaría. Se constata que funciones de un área específica eran desarrolladas por otras áreas, “atendiendo a una razón personal, no funcional”, unidades que no se justifican como tal por las funciones que realizan y otras “cuya creación solamente se ve justificada para la creación de un cargo más”. Por otro lado figuraban en el organigrama algunas unidades que ni siquiera habían sido creadas en los hechos. Dependencias de diferente grado de complejidad estaban ubicadas en el mismo nivel jerárquico, algunas unidades estaban “sobrevaloradas en relación a las actividades” que desarrollaban y otras que deberían depender jerárquicamente de un área no funcionaban donde correspondía. Por otro lado, se plantea que existen tareas de importancia que son de ámbito municipal y que incluso está el área que debe ocuparse de ellas, sin embargo se realizan fuera de la Intendencia (ej. análisis bromatológico) “por no contar con personal y técnicas adecuadas”. Se señala que los equipos de apoyo están dispersos y no figuran en el organigrama. Y por último, y no por eso menos importante, se señala la falta de una Auditoría que realice el control de la gestión financiera.

En cuanto a la estructura escalafonaria se señalan las siguientes irregularidades: no estaban delimitados los escalafones y sólo contaba con administrativo, obrero y de servicio; la mayoría de los funcionarios tienen carácter de eventual lo que impide establecer “sistemas de calificación y ascensos” y por lo tanto la falta de una carrera administrativa; la ausencia de un escalafón técnico – profesional, técnico y especializado que iba en detrimento de la dedicación total, de la remuneración acorde y del aprovechamiento de los profesionales con los que contaba la Intendencia; la existencia de iguales cargos con “hasta tres niveles de remuneración” y, además, la estructura escalafonaria permitía sólo ascender a cargos de dirección por la antigüedad si tener en cuenta “la capacidad, el desempeño en la función, ni aún los requerimientos del cargo a proveer”.

De acuerdo a estas observaciones, en dicho Memorando se realizan una serie de recomendaciones para superar las irregularidades teniendo en cuenta “las políticas y estrategias fijadas por el Sr. Intendente en procura de una administración que permita atender con mayor eficiencia las demandas y necesidades de la comunidad, priorizando el desarrollo del Departamento y la atención del medio ambiente”. (Memorando:1993)

Allí se sugiere la división de la Comuna en cinco direcciones, la creación de nuevas unidades, la transformación de otras, así como una estructura escalafonaria que contemple los escalafones: A: Técnico profesional, B.- Técnico, C.- Administrativo, D.- Especializado, E.- De Oficios, F.- De Servicios Auxiliares, J.- Docentes.- P.- Político, Q.- De Particular Confianza; del mismo modo, se plantea la constitución de 12 niveles y la presupuestación y ubicación del 50 % de los funcionarios eventuales. Además se plantea la necesidad de “crear la Función de Secretaría de Juntas Locales” lo que permitiría al Intendente ubicar a personal de su confianza que debería seleccionar entre los tres primeros niveles escalafonarios.

A pesar del trabajo exhaustivo realizado por el Grupo de Trabajo, las recomendaciones y los cambios previstos en la estructura orgánica con nuevos perfiles en cada área, así como las modificaciones escalafonaria, no se pudieron llevar a la práctica en su totalidad porque el proyecto de reestructura escalafonaria, que debía ser remitido a la Junta departamental para su aprobación, al pasar a este ámbito, sólo se debatió pero no se lograron los votos necesarios para su aprobación. Tal como lo afirman informantes calificados:

“ (...) no lograron los votos en la Junta Departamental. Por lo tanto, ese fue el fin del trabajo que se inició en el año 91 y terminó en la modificación presupuestal año 93 donde la Junta Departamental no lo aprueba, ni siquiera con los votos de la mayoría que gobernaban, porque tampoco acompañó el proyecto.” (Entrevista a informante calificado. Diciembre de 2001).

“ Se trabajo con la Junta Dptal. Tal vez no se haya trabajado de forma muy extensa, ni muy profunda siempre te queda la duda de cuanto tiene que ser el trabajo que tengas que hacer a ese nivel (...) se les fue diciendo lo que se hacía, se les presentó el proyecto de reforma del estatuto de funcionario municipal, porque se pensaba que tenían que acompañar aquello. Se trabajo con el gremio, y el gremio participó también del trabajo de la reestructura, el gremio compartía el proyecto que se presentó en aquel momento, pero no se alcanzaron las mayorías, porque el tema se politiza cuando llega a la Junta Departamental, porque en la Junta se manejó el criterio de saber quiénes tenían que ser los funcionarios que tenían que ocupar esos grado. Yo creo que ahí es un poco donde nosotros fallamos, el elemento a haber tenido en cuenta, haber presentado para acompañar aquello un procedimiento más clara de cómo tenía que ser el acceso a la carrera. La apuesta que nosotros hacíamos era a la capacitación de los funcionarios, el hecho de que se pudieran concursar

libremente a los cargos vacantes. Bueno, todo eso implica una reforma al estatuto de funcionario municipales. Y no tiene acompañamiento de la Junta; en algunos temas se requería la mayoría especial y no se aprobó.” (Entrevista a informante calificado. Diciembre de 2001).

En lo que refiere a la estructura orgánica, potestad exclusiva del Intendente, se fueron dando algunos cambios por vía de resolución del ejecutivo Comunal que, sin embargo, no todos fueron contemplados en el organigrama. Valga sólo a modo de ejemplo el caso de la UDDYMA – creada en 1991 - que sigue por fuera del organigrama hasta hoy y no posee presupuesto propio. Por otro lado, algunas unidades fueron reubicadas y jerarquizadas de acuerdo a las recomendaciones.

En la siguiente administración del Intendente Puñales (1995-2000) ese proyecto elaborado de reestructura no fue tenido en cuenta. Sin embargo, en la medida que el gobierno central logra fondos internacionales por parte del BID para la reestructura de las intendencias y decide distribuirlo a todos los departamentos, la IMR cuenta con un monto de U\$S 300.000 para esa tarea en acuerdo con la ONCS y a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Se realiza un llamado público a licitación a empresas privadas para realizar un reordenamiento administrativo para Hacienda. Se compran equipos computarizados por recomendación de la Consultora, se planifican cursos de capacitación de personal para las tareas y avanzar en la ejecución del plan. Sin embargo, luego se deja morir el Proyecto.

De acuerdo a informante calificado, la Intendencia de Rocha venía barajando un proyecto cuya idea original era la compra de equipamiento informático para lograr una Red entre las Juntas Locales y la Intendencia Municipal. La OPP conoce el proyecto y decide enviar una Consultora para realizar una evaluación. El trabajo de esta primera consultora que duró un mes y medio confirma que el problema más serio de la Intendencia es en la Dirección de Hacienda y sugiere a la OPP que parte del dinero se destine al rediseño de ese Departamento a través de un programa computarizado. Se realiza un relevamiento de la IMR y hace un informe que, de acuerdo a informante calificado, coincide en un 90 % con el informe de Servicio Civil de 1992. Sin embargo dicho informe no se hizo público entonces, aunque de sus recomendaciones más precisas con respecto al Departamento de Hacienda se dan algunos pasos para llevarlas a cabo. (Según informante calificado).

Se hace un llamado a licitación para el rediseño y se contrata otra Consultora Privada – Arnaldo Castro- que a su vez se presenta en varias Intendencias del Interior. Se provee del programa de computación necesario y se capacita a técnicos de la Intendencia para su uso durante 4 o 5 meses.

El proceso fue complejo y el resultado sumamente confuso e incierto. Según informantes calificados:

“La Consultora manda contadores de Montevideo para que hagan el programa, pero en realidad el programa lo tenían hecho porque habían ganado las licitaciones en otros departamentos, lo que hicieron fue tratar de venir a vender lo que ya tenían. Realmente el que funcionó para otras intendencias funcionaba para ésta, pero venía un contador, venía un informático y un contador; primero a entender como se manejaba la Intendencia Municipal de Rocha y después al ver que era un desastre empezó y trajo el programa que ya tenían hecho y empezó a mostrarle todo lo que se podía hacer. Salvo por pequeñas modificaciones, en general era el original de ellos. Por eso se llevo a cabo, de hecho el programa luego de terminarse, nunca se puso en practica. (Entrevista informante calificado. Diciembre de 2001)

“(…) paralelamente trajeron los equipos, hicieron todas las conexiones, pusieron servidores nuevos en cómputos, máquinas más potentes en servidores que eran las que iban a estar comunicadas con las Juntas Locales. La idea original era que las 4 juntas grandes (Chuy, Lascano, La Paloma, Castillos), y la oficina de Montevideo estuvieran con “líneas dedicadas” –líneas exclusivas -, que significa que está todo el tiempo una línea exclusivamente para envío y recibimiento de datos que es lo que hacen los bancos. Bueno, hacen todas las conexiones y lo único que nunca se termina de decidir fueron los costos de las líneas dedicadas, nunca se contrataron”. (Entrevista a informante calificado. Diciembre de 2001).

"Se averiguó precios, se solicitó información al respecto pero nunca se hizo el trabajo; y de hecho están en las juntas todas las conexiones; Todo el equipamiento para conectarse menos las computadoras que estaban todas adentro de un salón y eran aproximadamente 15 y cuando entró esta administración empezaron a repartirse las máquinas para todos lados, ni siquiera están inventariadas. Quedaban 13 meses para terminar todo, se extendió un poco más pero en realidad fue culpa de la Intendencia, no terminaba de resolver el problema de las líneas dedicadas, es decir, la gente de Arnaldo Castro nos dijo que cuando tengan la línea los llamaran para hacer las conexiones finales."
(Entrevista a informante calificado. Diciembre de 2001)

Como mínimo se puede concluir que la IMR durante la administración Puñales fue poco operativa en resolver el problema de las líneas telefónicas que hubieran puesto en funcionamiento el sistema. Sin embargo, también pudo constatar que la nueva administración de Riet Correa ante un sistema que no conocía y no estaba funcionando, no lo tuvo en cuenta. Por el contrario, la situación financiera de la Intendencia le exigió contratar una Auditoría Externa por el tema de Hacienda pues no existía respaldo de información de más de 10 años.

Estos cambios, sin duda hubieran significado una mejora real del sistema y sobre todo le hubiera dado transparencia a la contabilidad y a la gestión municipal.

En 1999, el Tribunal de Cuentas realiza una Auditoría en todas las Intendencias del país con "el objetivo de efectuar recomendaciones que resulten útiles a la administración en la obtención de la mayor eficiencia de su gestión". En el caso de Rocha fueron analizadas las áreas de contabilidad, manejo de fondos, compras, inventarios, servicios personales y procesamiento electrónico de datos de las oficinas centrales de esa comuna y recomienda la creación de una auditoría interna.

Es importante destacar que la memoria institucional queda detenida en cada período de gobierno, de ahí que cuando asume el 2º gobierno del Intendente Irineu Riet Correa en el año 2000, se reinician los trabajos con la ONCS. Durante tres meses de trabajo, se reactualiza el estudio y el informe que se habían realizado en 1992. Luego algunos jerarcas de la Intendencia logran conocer, por medios inorgánicos, el Informe de la Consultora del anterior período que se mantuvo en secreto, y reconoce que el mismo coincide en un todo con las conclusiones a la que ella había llegado, por lo tanto, se toma conciencia que se tuvo que realizar un trabajo que podía haber sido evitado.

La realidad es que el Proyecto de Reestructura Orgánica barajado desde 1992 sigue pendiente aunque se realizaron algunas modificaciones en los hechos. En cuanto a la estructura escalafonaria, en la discusión en la Junta Departamental del Presupuesto 2001 fueron aprobados los nueve escalafones pero conservando los 15 niveles que existían.

El conjunto de las recomendaciones que vienen realizándose sobre toda la estructura de cargos, carrera administrativa, número de personal, situación de los eventuales, etc. que depende de la resolución de la Junta, ha quedado pendiente. Aún rige una estructura escalafonaria que se remonta a los años 81-84. Por el contrario, desde los informes sobre personal municipal del año 2000 que venimos barajado, hasta diciembre del 2001, han ingresado aproximadamente 300 nuevos funcionarios al plantel llegando a un total de aproximado de 2100 municipales. (Entrevista a informante calificado. Diciembre de 2001).

Por otro lado, es importante constatar que a partir del 2001 se comienzan a realizar Tercerizaciones de funciones en la Intendencia de Rocha. Puede señalarse como ejemplo que se realiza el traspaso a COMERO del Carné de Salud para conducir a través de un Convenio. Otro caso a señalar es en el sector de Recolección de Basura que fue tercerizado de hecho – sin licitación– para la ciudad de Rocha y se realizó redistribución de personal.

Como parte de la actual reforma administrativa el proceso de descentralización en Rocha impulsado desde la asunción del Intendente Riet Correa en 2000, ha tenido tres momentos a destacar.

1.- En una primera instancia se realizó el llamado a la constitución de las Comisiones de Presupuesto que funcionaron en todas las localidades del departamento elaborando propuestas para ser tenidas en cuenta en el Presupuesto Departamental. Fueron instancias de participación donde se involucró la población sin predominio de la afiliación política.

2.- Un segundo momento se caracterizó por la aprobación de la Junta departamental de la instalación de 11 Juntas Locales conformadas por cinco miembros siguiendo la proporcionalidad de los votos partidarios por localidad.

3.- Se instalan luego los Consejos de Desarrollo Locales integrados por actores sociales de la localidad que tienen carácter consultivo.¹³

4.- A impulso del Ejecutivo comunal se promueve la instalación del Congreso de Ediles locales que ha tenido dos instancias de funcionamiento en el último año. Dado que no existe Ley reglamentaria como lo prevé la Constitución, las Juntas Locales asesoradas por la UDDYMA (Unidad de Desarrollo Departamental y Medio Ambiente) trabajan en la elaboración de un proyecto de reglamento interno. Del mismo modo, y como forma de legitimar la transferencia de responsabilidades a las Juntas Locales, se está procesando el estudio de un Proyecto de Decreto. En el último Congreso de ediles Locales realizado en Castillos el 15 de diciembre de 2001, se resolvió proponer a la Junta Departamental la creación de una Comisión Tripartita integrada por delegados del Congreso de Ediles, representantes de la UDDYMA y delegados de la Junta Departamental, para debatir sobre el Proyecto de Decreto.

Este impulso manifiesto por parte del actual Ejecutivo Comunal hacia la descentralización que se complementó con las Jornadas sobre el tema en el balneario La Paloma – noviembre de 2001 - donde participaron todos los ediles locales con la orientación de investigadores del Área Municipal del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

Sin embargo, es justo tomar en cuenta que los representantes locales señalaron importantes rémoras y trabas que existen para que dicho proceso se profundice. Entre ellos se señaló la prescindencia de la Junta Departamental y el problema de la partidización.

Esta visión retrospectiva de los intentos de reestructuras y los bloqueos que aparecieron en cada uno de los períodos complejiza el análisis y nos replantea la siguiente interrogante:

¿Qué tipo de administración conserva la Intendencia Municipal de Rocha y qué interpretación puede aportarse acerca de que la situación siga manteniéndose?

3ª PARTE.-

Capítulo 5.- Una posible interpretación del proceso: ¿Una reforma postergada o bloqueada?

De acuerdo al cuadro comparativo sobre los modelos de administración planteado en el capítulo 1 y haciendo un intento de articulación entre los aspectos teóricos que los distinguen y los aspectos empíricos analizados, podemos concluir que la Municipalidad de Rocha es un ejemplo ecléctico de administración.

La mayoría de las características del modelo de administración patrimonialista se conservan subyacentes en un modelo weberiano tradicional institucionalizado a través de la Ley 9515 que regula los municipios desde 1935. Por el peso de los partidos políticos y sus fracciones en el sistema de partidos uruguayo que se ha caracterizado por la búsquedas de consenso y de la llamada cultura de compromiso, los aspectos que se identificaban con el patrimonialismo, se han conservado en la administración considerada moderna. Tal como plantea Panizza, el caso de la Intendencia de Rocha, demostraría que los aspectos más racionales de la administración weberiana, son producto de un proceso de articulación histórico-estructural donde el clientelismo aparece como encubierto también en las instituciones modernas.

¹³ Los Consejos de Desarrollo Locales de Lascano, Castillos y Rocha están funcionando con regularidad, al igual que la Intersocial del Chuy. En otras localidades se encuentran en proceso de formación.

La intención universalista de las políticas sociales impulsadas por la administración tradicional ha venido siendo sustituida por políticas focalizadas dirigidas hacia sectores de riesgo, tal como señalamos en el caso de las policlínicas barriales, los comedores municipales, etc. Y, en el caso del relacionamiento entre lo público y privado, existe una tendencia a la transferencia de funciones hacia la órbita privada como los casos de la salud y la recolección de basura, dándose un mix donde participan el Ministerio de Salud pública, la IMR y la cooperativa Médica COMERO en la gestión de las policlínicas municipales.

Por otro lado, las políticas sectoriales de los distintos ministerios recaen en la IMR, porque son abandonadas por las instituciones del gobierno central hacia la descentralización en los hechos hacia la transferencia de responsabilidades locales y municipales.

Tal como lo afirma uno de los informantes calificados:

“Las empresas publicas en el interior terminan siempre respaldadas en la Intendencias Municipales, porque en definitiva las empresas publicas se llevan de arriba. ¿Qué le pasa al Poder Judicial cuando no tiene gente? le pide a la intendencia, ¿Qué le pasa al Consejo de Educación? ¿quién le suministra la gente que limpia?: la Intendencia. ¿Quién suministra los sueldos? la Intendencia, El que viene a Rocha a instalar un Polideportivo, corta la cinta, lo inaugura, se siente bárbaro y... se lo entregan a la Intendencia. La Intendencia es la destinataria de todo una cantidad de cosas que a veces tu no puedes mantener. (...) La Intendencia en definitiva termina teniendo que asumir cosas, que se ve en obligación de hacerlas andar porque un Ministerio de Salud Publica entregaba el Polideportivo, por ejemplo que es un Complejo Medico Deportivo, y cuando vio aquello, lo primero que hizo fue renunciar, que se lo quede la Intendencia. Lo que habría que preguntarle a Salud Publica donde está el equipamiento médico de ahí? Llegó, pero dónde está? “

La independencia de la función pública con respecto a lo privado se ve tamizada por las nuevas prácticas llevadas a cabo siguiendo la estrategia de transferencia de las funciones del estado a los sectores privados tal como lo plantea el modelo del New Public Management.

A la vez es importante señalar como lo hacen varios informantes que no existe la separación de la administración de la política, característica distintiva de la administración weberiana.

“la administración se tiene que manejar de cierta forma y poder político, tiene que manejar su situación por otra vía, una no puede incidir en la otra, hay decisiones que son de carácter netamente administrativo, que nada tiene que ser con las políticas, yo creo que hoy actores políticos que no comparten eso, hay actores políticos que siguen aplicando la ley del embudo en las cuales ellos tienen que resolver todo, saber absolutamente todo y tienen que saber todo lo que pasa y para eso necesita una estructura que no exista, aunque te parezca un disparate lo que te estoy diciendo o sea que no haya estructura, es más simple gobernar un agujero negro que trabajar con una administración ordenada.” (Entrevista a informante calificado. Diciembre de 2001).

La organización administrativa sería equivalente en la retórica, en el organigrama y en el estatuto del funcionario, a la administración weberiana en lo que respecta a la estructura jerárquica de las oficinas así como que se cumple el “debido proceso” en los trámites administrativos, además de todas las características específicas del funcionario de la burocracia administrativa.

Sin embargo es de destacar que, tal como lo plantean los informantes calificados, no existe en la IMR, una carrera administrativa reconocida, no se cumple la condición de que debe existir un funcionario para cada cargo, por el contrario hay casos donde hay varios funcionarios nombrados para un mismo cargo presupuestado y casos de cargo en un área cuyo titular cumple funciones en otra.

Por otro lado, se definen los “despidos genéricos” sobre los funcionarios que tienen menos de tres años, y vuelven a ingresar por el “favor de un político”, de “un jerarca” o por “resolución política” del Intendente, a diferencia de la Reforma de la Administración Central del Estado que llevó a la disminución de los funcionarios a través de los retiros incentivados y los mecanismos de redistribución o disponibilidad por reestructura por un año a la vez que se resuelve que por 10 años no ingresan nuevos funcionarios.

Tal como lo plantea informante calificado, en la IMR:

“se despidió mucha gente que vuelve a reingresar porque el funcionario que había tenido una designación política termina haciéndolo, siempre un padrino va a terminar encontrando, más en una ciudad como ésta, en un departamento como Rocha donde todos, en alguna medida, se conocen y en alguna medida se deben pagar favores, entonces vuelven”.

Sin duda, los hechos demuestran que los cargos se manejan a discreción de las autoridades del momento, de tal forma que lo que predomina es el patrimonialismo, un tipo de articulación histórica característica del Uruguay y su sistema de partidos.

“ Entra Puñales y cambia todas las cabezas que hay en la Intendencia porque sobre los que son eventuales él no te pregunta si son buenos o malos, él lo que te pregunta si lo votaste, o si eres colorado, ese era su razonamiento para designarlo. Cuando se va él, quien viene atrás básicamente procesa en forma similar, no le sirve mucho los anteriores porque estaban en forma incondicional a las ordenes del Sr. Puñales, entonces él también vuelve a cambiar.(...) “ (Se) vuelve a repetir la historia y se termina adoptando posturas paralelas (...)” (Entrevista a informante calificado. Diciembre de 2001).

Esto demostraría que predomina aún el mecanismo de la “inclusión social” característico del Estado Uruguayo, intentando amortiguar la exclusión que provoca el problema del aumento del desempleo en el departamento. El incremento del personal municipal es el producto de decisiones políticas y no se correspondería a una evaluación de las necesidades tendiente a la búsqueda de eficiencia administrativa del New Public Management y menos aún responde al concepto de la gobernanza que como señala Calamé y Talmant (1997) es la capacidad del conjunto de la sociedad para autogestionarse y la gobernanza “en base a (dichas) transformaciones se sitúa en la perspectiva de que existen otros mecanismos y actores que compiten con el gobierno central en la provisión de los bienes públicos, así como para canalizar y responder a las demandas sociales” (Rhodes 1999 citado por Narbondo y Ramos. 2001)

En este sentido, en la medida que la administración de Riet Correa se hace consciente de las dificultades de la estructura orgánica de la intendencia y los bloqueos que genera, adopta la postura de crear organismos paralelos que, si bien pueden encarar algunas tareas, el peso de la estructura, el personal municipal de carrera o aquellos que espera su reconocimiento en la carrera funcional, bloquean su accionar. Así lo expresa uno de los informantes calificados.

“ (...) él (el Intendente) se da cuenta de que no funciona la administración o se cree que la administración no funciona porque se la bloquea, los que no quieren que la administración funcione en forma eficiente. Y no es así, no funciona porque la bloquee nadie, no funciona porque no puede funcionar, no esta hecha para funcionar, esta hecha para bloquear, esta pensada para bloquear, entonces como esta descubierto eso, él es el que monta las estructuras paralelas; Y qué le pasa a las estructuras paralelas, que no pueden funcionar si no tienen apoyo de la línea de mando, escasa pero línea de mando que exista hoy dentro de la Intendencia. Entonces esa estructura paralela siempre tiene que volver a preguntar a la estructura formal, entonces tu vas a tener dos estructuras que se inhiben entre ellas porque no pueden funcionar, porque la que empuja no tiene capacidad para que la otra opere, porque la paralela no tiene jerarquía, no tiene mando, entonces la otra no lo obedece eso es lo que van generando en la Intendencia los propios funcionarios. Eso es un poco lo que yo veo y me preocupa, que entre los propios funcionarios se empieza a formar campos: los que están conmigo, los que estuvieron con él, los que van a trabajar conmigo, los que van a trabajar contra mí”. (Entrevista a informante calificado. Diciembre 2001)

Los funcionarios no son valorados por la forma como abordan las tareas, por su capacidad o por la memoria institucional que pueden llegar a transmitir.

“ no importa de que sea bueno, ni que haya desempeñado una muy buena función, hubo muy buenos funcionarios con Puñales trabajando, yo creo que son valores que se deben, que es obligación rescatar, (...) Rocha es un Departamento que no avanza, pero no avanza no por incapacidad; Puñales hace 5 años hacia delante avanzan, algo va haciendo, pero cuando se va su gente, es barrida, y los de Riet empiezan de vuelta porque no saben lo que hicieron los otros, empieza una investigación de cosas que los llevan uno o dos años entonces cuando logran saber

cosas que los otros iban haciendo, ya se les termina el periodo de gobierno, en definitiva y que nunca pasamos, yo te diría que desde el punto de inflexión debemos de avanzar de cada cinco años en cuatro, es lo que nos permite el periodo de gobierno". (Entrevista a informante calificado. Diciembre de 2001)

Por otro lado no existe en la Intendencia el Management característico de la nueva gerencia pública pues dichos gerentes deberían tener autonomía de gestión que no la tienen pues sigue habiendo una organización piramidal, por lo tanto no hay ni planificación, ni mediación ni evaluación tendientes a la productividad por parte de cada uno de ellos. Podría señalarse como intentos excepcionales las oficinas de desarrollo que no forman parte de la estructura administrativa y los funcionarios de las Juntas locales que cumplen todas las funciones.

A la vez que no existe una alteración de la jerarquía tendiente a la horizontalización de los jefes subordinados al Ejecutivo Comunal, tampoco se ve la exenta de la intervención de los organismos centrales de control del Estado: el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La tendencia a la descentralización administrativa que llega al nivel de una desconcentración de funciones sin los recursos económicos que siguen estando centralizados, son apenas elementos que pueden visualizarse como los cambios a nivel de la IMR. En este caso las Juntas Locales que se pusieron en funcionamiento se combinan, a su vez, con el impulso a los Consejos de Desarrollo Locales a nivel privado que cumplen funcionamiento de asesoramiento al personal político que integran las Juntas.

El proceso de capacitación del personal para obtener una mayor productividad, eficiencia y calidad del servicio, venía siendo limitado a la posibilidad de los funcionarios de trasladarse a Montevideo a los cursos de la Escuela de funcionarios públicos Dr. Aquiles Lanza de la ONSC. En este período la ONSC está dictando cursos en la Administración Central del Departamento y en las Juntas Locales que fueron regionalizadas para ese efecto que sin embargo sólo contemplan un centenar de funcionarios que sin duda, es un número insuficiente. De acuerdo a informante calificado "desde el año 93 se han capacitado al día de hoy alrededor de 200 funcionarios" empezando primero por los cursos de procedimiento administrativo, lo que se llama decreto 500.

Algunos de estos aspectos que se acercan a las preocupaciones e implementación de reformas cercanas al New Public Management, sin embargo, no cumplen con varias de las características más importantes de este modelo. No existe una intención clara de procesar una tecnificación más avanzada en relación al procesamiento de datos tal como sucedió con la omisión de contratación de las "líneas dedicadas" para la interconexión de las principales Juntas con la administración central departamental. No existe la "accountability" y tampoco se permite que exista, el ejemplo de los intentos de reforma en Hacienda es el más evidente.

Tomando como referencia la Reforma Administrativa en proceso de implementación en la Administración Central cuyo pico más significativo fue en los años 1996-98 analizado en el capítulo 2, se puede afirmar que dicho proceso a nivel central ha tenido como resultado cambios importantes y sustantivos, independientemente de sus limitaciones. Y un intento comparativo permite reafirmar que a nivel de la Municipalidad de Rocha las mínimas propuestas planteadas no han pasado más allá del discurso existiendo un claro bloqueo del sistema político para llevarlas a cabo.

Considerando algunas de las dimensiones más importantes analizadas en relación a los objetivos de la ONSC sobre la Reforma Administrativa del Estado presentadas en el cuadro VI, se puede concluir que:

1.- Las transformaciones en la estructura orgánica a Nivel de la Administración Central han significado una reducción del 38,6 % de las Unidades Ejecutoras y el 44 % de divisiones y departamentos, mientras que en Rocha apenas disminuyó un 29% pero a través de fusiones e incluso agregados.

2.- El proceso de tercerizaciones hacia el ámbito privado ha sido significativo a nivel Central llegando a 150 transferencias y se ha dado sólo en dos casos puntuales en la Intendencia de Rocha.

3.- Las categorías de funcionarios presupuestados, contratados y zafrales que permanecen en la Administración Central se corresponden con las categorías que tiene el municipio rochense pero aquí los cargos presupuestados están

ocupados sólo en un 50% mientras aparece la figura del trabajador eventual que se ha acrecentado en número desde 1985 a la fecha.

Cuadro VI
Comparación de la Administración Central y la Intendencia Municipal de Rocha.

	Administración Central	Intendencia Municipal de Rocha
1.- Organigrama para la realización de cometidos	Nuevo Organigrama Eliminación de 36.8 % de Unidades Ejecutoras y el 44 % de divisiones y departamentos.	Ajustes del Organigrama Reducción del 29% Fusión y agregados.
2.- Tercerizaciones	150 Unidades Ejecutoras Contratación de servicios	2 sectores Carné de Salud Recolección de basura de la ciudad de Rocha
3.- Categoría de Cargos	Presupuestados Contratados Zafrales	Presupuestados Eventuales a término Eventuales sin término Zafrales
4.- Puestos, cargos y Remuneración	Distorsión de cargo, puestos y remuneraciones	Distorsión de cargos, puestos y Remuneración.
5.- Carrera administrativa	Funcionarios de Carrera Carrera informal paralela Sin concurso Altos cargos gerenciales Mecanismos as-hoc	No existe carrera administrativa Sin concurso Cargos dirección sin cubrir. "Encargaturas" eventuales. Comisiones ad-hoc asesoramiento y profesional.
6.- Ingresos y egresos	No ingresos por 10 años Excedentarios 17% del total	Ingresos permanentes de eventuales Cesés genéricos y reingresos Incremento de eventuales. Cargos presupuestados sin cubrir. 50 %
7.- Control de Resultados	S.E.V.	No existe
8.- Sistema integral de información financiero	S.I.I.F por Unidad Ejecutora y Centralizado	No existe
9.- Descentralización	Magros resultados en descentralización y autonomía 8 Personas Públicas no estatales 2 Empresas públicas	Desconcentración administrativa Juntas locales Consejos de desarrollo Consejo de Ediles locales

4.- En ambos casos existe una distorsión de cargos, puestos y remuneraciones, apareciendo serias irregularidades en el departamento que el estudio ha puesto de manifiesto.

5.- Tanto en la Administración Central como en la IMR, la carrera administrativa no está garantizada. Se previeron altos cargos gerenciales y existe una carrera paralela en el primer caso. Y en el Departamento donde tampoco la carrera administrativa está garantizada, se dan situaciones anómalas donde aparece el mecanismos de "encargaturas" que han sido ocupadas por trabajadores eventuales. En ambos casos se han dado soluciones ad-hoc con la creación de comisiones y/ o asesorías de profesionales.

6.- En cuanto al ingreso de funcionarios, a nivel Central se ha definido que no puede realizarse en 10 años, mientras que en el municipio de Rocha el ingreso se ha dado en forma constante a través de la categoría de "eventuales" mientras los cargos presupuestados no son cubiertos en un 50%. Los egresos de funcionarios en la Administración central se han dado a través del excedentismo y de retiros incentivados en un número que supera los 10.000 trabajadores, mecanismo que no ha sido utilizado en el Departamento. Sin embargo, en este caso, la

fórmula de “ceses genéricos” con respecto a los trabajadores eventuales antes de cumplir los tres años ha sido usado en las últimas administraciones con el correspondiente reingreso e ingreso de nuevos trabajadores.

7.- El la Administración Central comenzó el Control de Resultados de las distintas Unidades Ejecutoras con indicadores de eficiencia y eficacia que, aunque parcial, avanza en la implementación de mecanismos de la Nueva Gestión Pública con parámetros equivalentes a la empresas privadas. En la IMR no existe tal control y aquel que realiza el Tribunal de Cuentas es acompañado con observaciones que no se revierten.

8.- Al mismo tiempo, el Sistema Integral de Información Financiera con los aportes de cada Unidad Ejecutora funciona a nivel Central y los mecanismos sugeridos por las consultoras para hacer un mínimo control financiero en la Intendencia de Rocha no se hicieron efectivos.

9.- Las medidas de política de desconcentración, descentralización y autonomía en la administración Central han tenido resultados mínimos en relación al discurso descentralizador. A nivel del Departamento de Rocha hay un intento, fundamentalmente en el último período de gobierno, de llevarlo a cabo con la atención directa del Ejecutivo de la comuna. El Consejo de Ediles locales que comenzó a funcionar y las propuestas de instrumentar una salida institucional en ese sentido parecerían indicar una voluntad política de profundizar el proceso. Por otro lado la descentralización administrativa ha llegado, por un corto período, a tener un control financiero de las Juntas Locales que, sin embargo, debido al nuevo reordenamiento de hacienda ha quedado detenido manteniéndose sí la negociación política al respecto.

Lo que queda en evidencia, de acuerdo a la perspectiva histórica analizada y en relación a los cambios procesados a nivel de la administración Central, es que en la IMR existieron intentos de transformaciones que no se llevaron a la práctica por bloqueos políticos en instancias en las cuales se necesitaban las mayorías especiales en la Junta Departamental. De tal forma que los cambios que sí se procesaron tuvieron un carácter empírico, con una lógica de ensayo y error que puede caracterizarse como un gatopardismo donde se intenta que las cosas “cambien para que todo siga como está”.

De acuerdo al análisis realizado se puede concluir que la administración en la Municipalidad de Rocha es un mix donde se combinan el patrimonialismo de la antigua administración que conserva la moderna racionalidad weberiana producto de la articulación específica en el país y algunos aspectos del nuevo paradigma de administración pública que no llegan a ser predominantes ni se acercan al nivel alcanzado por los cambios producidos en la Administración Central.

Junio de 2002

Bibliografía

- Bresser Pereira, Luiz Carlos: Reforma del Estado para la ciudadanía: La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional, 1999, Eudeba, CLAD, Buenos Aires.
- Cabrero Mendoza, Enrique.- "las políticas de descentralización en el ámbito internacional: retos y experiencias" en revista *Nueva Sociedad* N° 142
- Calamé, Pierre y Talmant, André. "Con el Estado en el corazón" TRILCE. 2001
- Camaiti, S; y Presto, Cecilia.- "Las Relaciones Laborales en el marco de la Reforma Administrativa del Estado realizada durante la segunda presidencia de Sanguinetti".- Trabajo final de Taller de Políticas Laborales. 1999.-
- Campiglia, Néstor. "Estatización y burocracia". Enciclopedia uruguaya N° 40 . Montevideo 1969.
- Coraggio, J.L. "Propuestas de descentralización: límites y posibilidades". En "Descentralización y participación ciudadana". AECI-IMM-CAM. Montevideo.1994. "Las dos corrientes de descentralización". Cuadernos del CLAEH N° 56 .2ª serie. Año 16. 1991,
- Constitución de la República Art 50 – último inciso-, 230 – inciso quinto-, 262, 287, 298 y Disposiciones Transitorias y Especiales X e Y, entre otros.
- De Sierra, Gerónimo. (Coordinador) "Los pequeños países de América Latina en la época Neoliberal". Revista Nueva Sociedad. Caracas. 1994.
- Finkel, L.: "La organización social del trabajo", España. (1994)
- Filgueira, F., S. Lijtenstein y G. Avelino . "Cambio económico, exclusión social y minimalismo democrático".
- Filgueira, F., Papadópulos, J.: "Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay: ¿sacando partido del conservadurismo?".
- Filgueira, F, y Rodríguez, J. "Desarrollo económico y desarrollo social: una aproximación política al problema del déficit y superavit social en América Latina". Cuaderno del CLAEH N° 77. 1996.
- Filgueira, F. "Más allá de las políticas públicas: Una interpretación política del comportamiento social de las naciones latinoamericanas en el nuevo orden global"
- Franco, Rolando. "El estado uruguayo: características históricas y necesidad de reformas". Cuaderno N° 11 Facultad de Derecho.. 1989.
- Franco, Rolando y Solari, Aldo: " Las empresas públicas en el Uruguay: Ideología y política. FCU. Colección Economía y Sociedad. 1983.
- Hood, C. – Dunleavy, P.: "From Old Public Administration to New Public Management" en Public Money and Management (July – Sept.), pp. 9-16. (1995)
- Hood, C. – Dunleavy, P.: "De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayos sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. GAPPn°3 Mayo-agosto 1995
- IMR.- Censo de Funcionarios Municipales. Setiembre – Octubre 2000. Licenciada Mariela Pereyra y Licenciada Cecilia Fierro.
- IMR.- Informe de Nelly Garrizal.- Diciembre de 2000.
- IMR.- Memorando 05/93/06.- División Organización y Gestión. Grupo de Trabajo ONCS-IMR. Junio de 1993.
- IMR.- Expedientes varios del Archivo General de la IMR.-
- IMR.- Proyecto de Presupuesto 2001
- IMR.- Presupuesto aprobado 2001
- Lauraga, M.E. y Guerrini, A. "Del buen vecino al Intendente emprendedor". Revista uruguaya de Ciencia Política N° 7. 1994. FCU.
- Magri, Altair. "Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal" en Lauraga, María Elena(coordinadora) "La geografía de un camino: Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay". Colección Política Viva. EBO.ICP. Montevideo.2001.
- Mayntz, Renate: "Sociología de la Administración Pública". Alianza Editorial Madrid. 1985
- Narbondó, P. y Ramos, C.: "La Reforma de la Administración Pública en el Uruguay, basada en el paradigma de la Nueva Gerencia Pública: 1995-1999". Ponencia presentada en el Seminario: "El Ciclo Democrático de la Reforma del Estado en Uruguay 1985 - 1999 Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Del 30/08/99 al 06/09/99" ."Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción" en Con el Estado en el Corazón. TRILCE. 2001.
- OPP – CEPRE: "La Reforma Administrativa del Estado", Montevideo. (1998)
- OPP – CEPRE: "Resultados de la Gestión Pública"(Rendición de Cuentas 1998), Montevideo. (1999)
- Oszlack, O.: "De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado", en: Nueva Sociedad N° 160 (marzo – abril), pp. 81-101. (1999); "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego" Revista del CLAD N° 9. Octubre 1997.

- Pérez Piera, Adolfo. "La reforma municipal: en busca de rumbos" Revista CLAEH N° 55. 1990
- PNUD.- "Diagnóstico de la administración pública uruguaya. Informe técnico". Basado en el trabajo de O. Oszlak – consultor en administración pública.
- Pollit, C.: "Managerialism and the Public Service" Oxford: Blackwell. (1990)
- Prats y Catalá, J.: "Servicio civil y gobernabilidad democrática", en: Revista Iberoamericana de Administración Pública, Vol. 1 (julio – diciembre), pp. 21-69 (1998)
- Pucci, F.- "Sindicatos y negociación colectiva (1985-1989)" Caps.II y III; Ciesu. (1992)
- Ramos, C.: "La Teoría Tradicional de la Administración Pública". Documento de Trabajo N° 10 del Departamento de Ciencia Política. (Octubre 1998)
- Rial, J.: "El movimiento sindical uruguayo ante la redemocratización", en PREALC/OIT, Política económica y actores sociales. (1998)
- Veneziano, Alicia: "Escenarios e incertidumbres de lo local en Uruguay: los posibles impactos de la Reforma Constitucional en la descentralización". Revista Sociedade em Debate N° 4, Escola de Serviço Social, Pel., Pelotas, Brasil, 1999.
- Weber, Max: "Economía y Sociedad," Tomos 1 y 11, 1994 [1992], Fondo de Cultura Económica, México.
- Webwe, Max. "El político y el científico", S7F. Alianza Editorial. Madrid.
- Wilson, W.: "The Study of Administration", en Farr, J. – Seidelman, R.: Discipline and history political science in the United States, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 33-47 (1993)
- Wright, V.: "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública" GAPP N° 7-8 (setiembre 1996 – abril 1997)

NOTAS

ⁱ En análisis teóricos académicos se ha hecho la distinción entre los modelos de descentralización de orientación “neoliberal” y “democratizante” (Coraggio 1994). Teniendo en cuenta esta distinción Magri (2000) sostiene que “no se puede hablar de procesos antitéticos, ya que existen elementos comunes a ambos, aunque se manifiesten con distinta intensidad según el enfoque elegido”. Desde el punto de vista de los niveles de descentralización, por un lado, y el énfasis que cada modelo imprime, presenta estos dos cuadros ilustrativos. (Magri, 2000)

I.-Niveles de la descentralización territorial

Descentralización administrativa
Descentralización política
Descentralización económica

II.- Etapas y énfasis de la descentralización desde los actores

Enfoque “neoliberal”

- 1.- Desconcentración administrativa
- 2.- Descentralización política
- 3.- Tercerizaciones, desregulación
privatización de los servicios públicos
- 3.- Objeto de políticas: cliente
- 2.3.- Estrategia: demanda por calidad y preferencias.

Enfoque “democratizante”

- 1.- Desconcentración administrativa
- 2.- Descentralización política
- 3.- Tercerizaciones, desregulación de los servicios públicos.
- 3.- Objeto de política: ciudadano
- 2.3.- Estrategia: participación en la decisión de las políticas.

ⁱⁱ De acuerdo a datos barajados por Franco, R., durante el período de la dictadura “ha habido un cambio notorio en la importancia de las funciones del Estado, otorgándose una prioridad notable a las vinculadas con Defensa e Interior en perjuicio de las desempeñadas por Educación y Salud: se invirtió la relación entre ellas de 0.69 en 1969 y 1.03 en 1978.” Aporta este cuadro que muestra ese proceso.

Funcionarios ocupados en Defensa –Interior y en Educación- Salud en los años 1969-1978 y 1987

Organismo	1969	1978	1987
DEFENSA -INTERIOR	40.697	64.263	60.508
Ministerio de Defensa Nacional	21.206	38.545	36.155
Ministerio del Interior	19.491	25.718	24.353
EDUCACION-SALUD	58.875	62.255	76.921
Ministerio de Educación y Cultura	4.358	6.152	9.110
CNEPN	18.858		
CNES	10.473		
UTU	4.837		
Univ. De la República	6.219	5.924	11.275
CONAE/ANEP		34.989	42.323
Ministerio de Salud Pública	14.130	15.190	14.213
RELACION DEFENSA –INTERIOR EDUCACION-SALUD	0.69	1.02	0.79

Fuente. Rolando Franco. 1989

ⁱⁱⁱ Sobre la forma de implementación de la Reforma Administrativa del Estado a través de la Ley de Presupuesto Nacional N° 16.736 del 5 de enero de 1996, el Contador Eduardo Cobas, Secretario Ejecutivo del CEPRE (Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado, creado por Ley N° 16.736 del 5 de enero de 1996 según artículo 703 y siguientes, como entidad responsable de cumplir el proceso de reforma aludido) ante la interrogante acerca de las razones que llevaron a que la Reforma Administrativa del Estado se implementara a través de la Ley Presupuestal, contestó:

“el instrumento fundamental de la Reforma del Estado fue la Ley de Presupuesto, lo montamos en la Ley de Presupuesto. Pero además tenía dos ventajas adicionales, como es una Ley importante, le daba liderazgo y legitimidad a la Reforma. La segunda ventaja es que la Ley de Presupuesto es una de las pocas leyes que tiene plazos constitucionales para aprobarse. (...) Una Reforma necesita mucha fuerza, no sólo apoyo político, sino fuerza legal. Los procesos de Reforma del Estado requieren acuerdos políticos porque requieren sociedades estratégicas, dentro y fuera del sector público. Es imposible aprobar una ley sin mayorías parlamentarias y sin apoyo permanente, porque hacer una política de Estado que involucra más de un gobierno, requiere tener socios estratégicos.” Entrevista realizada en Casa de Gobierno, Edificio Libertad, el día 14 de octubre de 1999, por Susana Camaiti y Cecilia Presto.

^{iv} A través de la Comisión Sectorial se intentó evitar conflictos que influyeran sobre los representantes parlamentarios a la hora de votar la Ley de Presupuesto. Como se desprende de las entrevistas realizadas tanto a los representantes de COFE como al representante del CEPRE, dicha Comisión no era un ámbito real de negociación. Eran más importantes para el gobierno las negociaciones que se llevaban adelante entre los parlamentarios y la aprobación de la Ley dentro de los plazos perentorios, que la negociación dentro de la Comisión Sectorial. De esto se desprende que el ámbito real de negociación para la Reforma Administrativa del Estado era el Parlamento y no la Comisión Sectorial, aunque no sabemos como se procesó la negociación o cuan discutida fue, pero los votos para su aprobación se consiguieron. Mientras se reunía la Mesa Representativa de COFE y se elegían los delegados ante la Comisión, mientras ésta se reunía por primera vez, etc, se llevaba a cabo la verdadera negociación con los parlamentarios acerca de la Reforma Administrativa.

^v Sobre el proceso de debate acerca de las Unidades Ejecutoras, el Cr. Cobas, mencionó:

“Yo hice discutir un poco qué Estado, definir primero qué Estado se quiere y después cómo transformarlo. En ese qué Estado, de lo que se trató fue de empezar a trabajar con los jefes de Unidades Ejecutoras, con los Ministros, definir un poco el papel de las Unidades Ejecutoras en el marco de la globalización, de la integración en el Mercosur, de las demandas sociales, del nuevo papel del Estado. Es decir, en el Uruguay había (...) como una visión del Estado muy tradicional, en el cual la eficiencia no era un principio fundamental. (...) Hubo un cambio total de modelo para adecuar al Estado a la nueva dirección estratégica. Eso nunca se hacía porque, las reestructuras se hacían siempre mirando el organigrama y acá lo que se debía hacer es mirar lo que debe hacer el Estado y después ver que procesos hay que hacer para hacer ese servicio público y recién llegar a las formas organizativas. Es decir, dimos vuelta, a partir de definir la misión de la Unidad Ejecutora, lo que iban a hacer en este período de gobierno, empezaron a pensar en el servicio, no en cuanto era la torta presupuestaria, y cual era el perfil que se necesitaba. Entonces, después de eso empezaron a decir: ‘esto lo dejamos de hacer, esto no’. Fijense que fueron 41% de cometidos sustantivos que se eliminaron. Y nadie estaba diciendo: “esta boca es mía”, se eliminaron 41% de Unidades Ejecutoras”. (Entrevista al Cr. Cobas. Subrayados nuestros)

Las palabras del Cr. Cobas dejan claro el tránsito de un paradigma a otro y las deficiencias que considera inherentes al modelo de la Administración Pública Tradicional. Plasmada en el ánimo del Cr. Cobas, está la idea de la Nueva Gerencia Pública de que los servicios públicos no tienen que ser prestados por la burocracia propia. Además, otra característica del nuevo paradigma es que si bien trata de eliminar la duplicación de tareas, poniendo énfasis en la economía y el ahorro, muchas veces la poca importancia que se le presta a la coordinación y la búsqueda de la eliminación de costos, hace que se tomen por similares, tareas que son muy diferentes.

^{vi} Según el Cr. Cobas:

“Se fueron unos 10.600, se eliminaron unos 10.600 cargos, más 1800 de las Fuerzas Armadas, o sea que en realidad se fueron 12.600 cargos de la Administración Pública. Y después, entre los que se fueron de la Administración como empresas públicas y los que se fueron como personas públicas no estatales, hay que sumar como 7.500 más, casi 8.000 más. En realidad, estamos hablando de un movimiento de unos 20.000 cargos. Es decir, más del 30% del total de los cargos del universo objeto de la Reforma, para que tengan idea del movimiento que hubo acá. (...) De los 10.600 civiles: 1.700, 1.800 eran cargos vacantes, que no estaban ocupados. Ahí nos quedamos con 8500, 8.800. Pongamos que de esos 8.000, 2.000 fueron personas que se acogieron a la jubilación. Tenemos 6.500 personas sin causal jubilatoria que se fueron al sector privado, que renunciaron al sector público”.

^{vii} Acerca de este aspecto, el Cr. Cobas comentó:

“Al CEPRE lo creó la Ley, pero esto nació como Comisión Sectorial, yo era el Presidente de la Comisión Sectorial y después me transformé en Secretario Ejecutivo del CEPRE. (Además) está en la Constitución que

Planeamiento puede crear Comisiones Sectoriales. Se creó una Comisión Sectorial de Reforma, se llamó a empresarios y trabajadores, que son asesores, nosotros lo discutimos, pero cuando planteamos la Reforma no estaban de acuerdo ellos ni los empresarios. Los empresarios creían que era muy light, unos por más y otros por menos. La estrategia sindical, para que ustedes vean, si yo no tuve ningún paro general con toda la Reforma del Estado, ni siquiera tuve paros sectoriales, tuve conflictos y sigo teniéndolos pero nunca fueron conflictos que no se resolvieran o conflictos que fueran inhabilitantes, que dijeran que la Reforma del Estado fuera culpable de un paro general. Tuvimos como una estrategia de comunicación más light. Se retiraron hasta hoy, los seguía citando pero no venían." (Entrevista realizada por S. Camaiti y C. Presto)

En tanto, los comentarios del representante gremial de COFE, Luis Bazzano, acerca de la Comisión Sectorial y del posterior abandono de COFE de la misma, podrían resumirse en:

"...antes de enviar el proyecto de ley (de Presupuesto), ya el Consejo de Ministros había aprobado un Decreto donde prácticamente estaban establecidas todas las pautas para la Reforma del Estado, previo a la remisión del proyecto de ley en julio de 1995. Es más, ese Decreto fue lo que motivó que nosotros nos retiráramos de la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado. (...) Ese Decreto no se sabe dónde se elaboró, se aprobó por el Consejo de Ministros pero no con la Comisión Sectorial que analizaba la Reforma del Estado. Nosotros que estábamos participando en la Comisión Sectorial, un buen día nos enteramos por la prensa que se había aprobado y resuelto un Decreto del Poder Ejecutivo que contenía todas las pautas y todas las normas para llevar adelante la Reforma del Estado, fuera de discusión y a espaldas nuestras." (Entrevista realizada por S. Camaiti y C. Presto)

El Cr. Cobas también encontró resistencias a sus planteos en la Comisión, de parte de los representantes de las empresas privadas y de los Ministerios, a saber:

"...cuando yo decía hay que hacer esto, iba el Ministro que no estaba de acuerdo conmigo y protestaba ante Davrieux o ante Mosca, entonces recibían la misma contestación, iban con el Presidente y tenían la misma contestación, entonces empezaron a creer que yo tenía en realidad autoridad para hablar de eso. Eso hay que irlo ganando. El uruguayo piensa que el Ministro manda y que el Presidente manda, cada una de esas personas es un personaje. Tal es así que la estrategia sindical en materia de Reforma fue enfrentar en Seguridad Social, pero en Reforma del Estado fue dejar que los jerarcas van a votar el proceso, es otra Reforma del Estado más. No es que lo diga como crítica, es otra estrategia, salió en Brecha." (Entrevista realizada por S. Camaiti y C. Presto)

El dirigente Bazzano de COFE explica la resistencia de los representantes de los Ministerios ante los planteos de la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado, por los siguientes motivos:

"Intentaban aplicar recetas provenientes del Banco Mundial que ya habían fracasado en otros lados... Los miembros de la Comisión Sectorial designados por los Ministerios era gente que conocía el Ministerio, eran Directores Generales, gente de carrera, gente que estaba en conocimiento de cual era el funcionamiento y cuando el CEPRE intentaba aplicar las recetas, rechinaba todo. A los jerarcas intermedios no los escuchaban y les pusieron la pata arriba. Nosotros nos pudimos ir, los jerarcas no se pudieron ir." (Entrevista realizada por S. Camaiti y C. Presto)